

## Colección Grupos de Trabajo de CLACSO

### Grupo de Trabajo *Economía Internacional*

**Coordinador: Emir Sader**

**Director de la Colección**

Dr. Atilio A. Boron  
Secretario Ejecutivo de CLACSO

**Area Académica de CLACSO**

**Coordinador:** Emilio H. Taddei  
**Asistente Coordinador:** Sabrina González  
**Revisión de Pruebas:** Daniel Kersfeld

**Area Difusión de CLACSO**

**Coordinador:** Jorge A. Fraga  
**Arte y Diagramación:** Miguel A. Santángelo  
**Edición:** Florencia Enghel

**Impresión**

Gráficas y Servicios S.R.L.

**Imagen de tapa:**

Huelguistas peruanos bloquean una vía férrea. Imagen tomada por un fotógrafo de TAFOS, Talleres de Fotografía Social, Lima. De "El Correo de la Unesco" Año XLVIII, marzo 1995, "Los olvidados", por John Friedmann y Leonie Sandercock.

**Primera edición**

*"El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas"*  
(Buenos Aires: CLACSO, marzo de 2001)



**Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales  
CLACSO**



**Agencia Sueca de  
Desarrollo Internacional**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales / CLACSO**

Callao 875, piso 3° (1023) Buenos Aires, Argentina  
Tel.: (54-11) 4811-6588 / 4814-2301 - Fax: (54-11) 4812-8459  
e-mail: clacso@clacso.edu.ar - url: <http://www.clacso.edu.ar> - <http://www.clacso.org>

ISBN 950-9231-56-8

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# EL AJUSTE ESTRUCTURAL EN AMÉRICA LATINA COSTOS SOCIALES Y ALTERNATIVAS

⇐ Emir Sader  
(Compilador)

Irma Manrique Campos  
Pedro Francke  
Ana Esther Ceceña  
Alfredo F. Calcagno  
Orlando Caputo L.  
Emir Sader  
Félix Jiménez  
Laura Tavares Ribeiro Soares  
Julio C. Gambina  
Margarita López Maya  
Luis E. Lander  
Rayén Quiroga Martínez, M.A.  
Ubiratan de Souza

---

# INDICE

## **Presentação**

Emir Sader

9

## **Capítulo 1**

Irma Manrique Campos

*México: Modernización financiera integral en la  
condicionalidad de las políticas de ajuste estructural*

11

## **Capítulo 2**

Pedro Francke

*Políticas públicas y pobreza en el Perú de los noventa*

29

## **Capítulo 3**

Ana Esther Ceceña

*Modernización neoliberal en México.  
Nueva valoración del territorio y sus recursos*

51

---

---

**Capítulo 4**

Alfredo F. Calcagno

*Ajuste estructural, costo social y modalidades  
de desarrollo en América Latina*

75

**Capítulo 5**

Orlando Caputo L.

*La crisis actual de la economía chilena  
en los marcos de la globalización de la economía mundial*

99

**Capítulo 6**

Emir Sader

*Una democracia sin alma social*

137

**Capítulo 7**

Félix Jiménez

*El modelo neoliberal peruano: límites, consecuencias sociales y perspectivas*

145

**Capítulo 8**

Laura Tavares Ribeiro Soares

*Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil*

171

**Capítulo 9**

Julio C. Gambina

*Estabilización y reforma estructural en la Argentina (1989/99)*

187

**Capítulo 10**

Margarita López Maya y Luis E. Lander

*Ajustes, costos sociales y la agenda de  
los pobres en Venezuela: 1984 – 1998*

231

---

---

**Capítulo 11**

Rayén Quiroga Martínez, M.A.

*La sustentabilidad socioambiental de la emergente economía  
chilena entre 1974 y 1999. Evidencias y desafíos*

255

**Capítulo 12**

Ubiratan de Souza

*Orçamento Participativo. Experiência do Rio Grande do Sul*

275

---

---

## *Presentação*

✦ Emir Sader\*

O século XX foi aquele em que a América Latina apresentou as mais profundas transformações, até aqui, de sua história. O principal detonante dessas transformações foi a crise de 1929 e o esgotamento do modelo primário exportador. A partir daí, vários países do continente, em graus diversos, trasladaram o eixo de suas economias para o setor industrial. Entre aquele momento e os anos oitenta, o continente viveu seu mais intenso e longo período de desenvolvimento econômico, mesmo em meio a ditaduras, a dinâmicas de concentração de renda e sem romper com o marco da dependência econômica.

Foi a partir da crise da dívida, no começo dos anos oitenta, que a América Latina sofreu uma inflexão na direção de seu desenvolvimento, ingressando no que se convencionou chamar de “década perdida”, marcada pela hipoteca de suas economias em função da dívida externa, com graves conseqüências econômicas e sociais. Uma dura disputa social e política para ver quem pagaria o ônus das inflações descontroladas terminou com uma nova configuração entre as classes, com a correlação pendendo de forma clara a favor do grande capital e contra o movimento sindical e popular em geral.

Contribuíram para isso, no plano externo, a hegemonia neoliberal, especialmente a partir de 1979/1980 com os triunfos de Thatcher/ Reagan e, 1982/83 com a conversão de Mitterrand ao novo modelo e com a sua incorporação pelo governo de Felipe Gonzalez. As políticas anti-inflacionárias foram a pedra de toque da variante latino-americana do novo modelo que, surgido na Bolívia com as políticas propostas por Jeffrey Sachs, se estenderam ao Chile

---

\*Profesor de sociología de la Universidad de São Paulo y de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro. Director del Laboratorio de Políticas Públicas. Coordinador del Grupo de Trabajo “Economía Internacional” de CLACSO.

de Pinochet e, dali, para praticamente o conjunto do continente, do México de Salinas de Gortari ao Brasil de Fernando Henrique Cardoso, passando pela Argentina de Carlos Menem.

No plano interno, os efeitos da brutal repressão exercida sobre parte significativa dos países do continente pelas ditaduras militares, que recaíram precisamente sobre os setores que resistiam a políticas anti-populares, aplanou o terreno para que as novas políticas fossem postas em prática. Não por acaso alguns dos países que mais sofreram essa repressão – como Argentina e Chile – fossem erigidos em modelos do novo caminho que os organismos internacionais sugeriam para nossas economias. Apoiados na nova correlação de força entre as classes sociais, uma nova configuração do bloco no poder incorporou as teses liberais oxigenadas no primeiro mundo e fez nossos países ingressarem na fase de ajustes estruturais.

No momento em que revelam seu esgotamento como mecanismos de legitimação de governos que substituíram as metas de desenvolvimento pelas de estabilidade monetária, as políticas de ajuste estrutural se revelam um sucesso para lograr essa estabilidade, mas um fracasso para a retomada do crescimento econômico e um desastre no plano social.

Este livro pretende recolher uma parte substancial dessas experiências, consciente da necessidade de se construir uma hegemonia alternativa no continente a partir das profundas transformações geradas pelas políticas de ajuste estrutural e de que esse novo modelo tem, antes de tudo, que fazer um balanço de tudo o que o continente viveu nas duas últimas décadas do século XX.

O Grupo de Trabalho de Economia Internacional do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (Clacso) dirige seus esforços prioritariamente para a análise das novas formas de inserção dos nossos países na nova divisão econômica internacional. Partindo de uma visão intrinsecamente integrada entre economia e relações sociais – isto é, entre processos de acumulação e reprodução social –, realizamos o seminário de que este livro é o resultado, em Porto Alegre, entre os dias 1 - 3 de dezembro de 1999, como ponto de partida para a formulação de propostas nacionais e continentais que possam fazer com que a América Latina possa retomar seu caminho de desenvolvimento, desta vez com integração social, soberania nacional e democracia política.

---

## *Capítulo 1*

### *México: Modernización financiera integral en la condicionalidad de las políticas de ajuste estructural*

◀ Irma Manrique Campos \*

#### **Introducción**

**L**a crisis que vivió México en 1982 marcó un punto de inflexión en la economía por dos razones: porque se interrumpieron cuatro décadas de crecimiento y la inflación alcanzó niveles que no se habían registrado antes, y porque se dio un giro drástico en el enfoque del desarrollo económico por parte del gobierno. Este giro se caracterizó por la redefinición del papel del Estado en la actividad económica y por la transformación de una economía sumamente regulada y protegida en una economía abierta y orientada hacia el mercado externo.

Los orígenes de la crisis se pueden encontrar tanto en causas internas como externas. Entre las primeras tenemos el modelo de la economía petrolizada al que condujo la política económica seguida en el período 1976-1982, pues el privilegiar al sector productor de petróleo provocó que la economía se volviera dependiente en grado extremo de esa actividad; a la vez, ello fue generando desequilibrios inter e intra-sectoriales que llevaron a incrementar la deuda externa en forma considerable. A esto hay que agregar las causas externas: la caída de los precios internacionales del petróleo, con la consiguiente baja de ingresos por exportación de ese producto; el aumento de las tasas de interés internacionales y sus efectos sobre los pagos por el servicio de la deuda externa y, con la sincronización del ciclo de acumulación, la recesión de la economía internacional y su impacto negativo sobre el volumen y precios de las exportaciones no petroleras mexicanas.

---

\* Doctora en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigadora de Carrera, Titular "C" del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.



La forma en que se usaron los ingresos del petróleo no permitió sentar las bases para un desarrollo sostenido. La falta de un programa industrial integral y el papel dominante del petróleo en las exportaciones totales hicieron que la economía se volviera muy sensible tanto a las variaciones del precio del petróleo como de las tasas de interés internacionales, dado el pesado servicio de la deuda externa.

Además, la política de expansión de la producción petrolera, y el ritmo al que se llevó a cabo la expansión de la capacidad productiva de este sector, significaron un rápido aumento de las importaciones de bienes de capital e intermedios.

La combinación de todos los factores antes señalados generó un creciente desequilibrio de balanza de pagos, con el consiguiente aumento de la deuda externa. Tanto la amortización del principal como el pago del servicio hicieron impacto en las finanzas públicas, y se precipitó la crisis. La inflación, que en 1979 era de 18,2%, para 1980 era de 28,7%, acelerándose en 1981, año en que se situó en 70%. A fines de 1982 llegó a 100%, en tanto que la meta del gobierno era del 75%. El panorama general fue bastante desalentador a partir de febrero de 1982, cuando sobrevino una devaluación del peso del 45%. Aunque se dictaron medidas drásticas para controlar los desequilibrios, la situación se complicó aun más.

El proceso de crecimiento se interrumpió y el PIB tuvo un descenso del 0,5%; la inversión bruta disminuyó 18,7%; el desempleo abierto llegó casi al 10% a fines de 1982, y el peso registró nuevas devaluaciones, llegando a 150 pesos por dólar en diciembre de ese año.

La especulación y la fuga de capitales se exacerbaron, de manera que en septiembre de ese año se instituyó el control generalizado de cambios y se nacionalizó la banca privada. La crisis de pagos obligó a México a iniciar negociaciones con el FMI para tener acceso a nuevos préstamos suscribiéndose a un nuevo convenio.

Aunque ésta no fue la única carta de intención que México firmó con el FMI, (hubo otras como las de 1984 y 1985) los objetivos tuvieron a partir de entonces una gran similitud y continuidad en el mediano plazo.

Cuadro 1

*Convenios de México con el FMI de 1982 a 1985 - PIRE\**

	1982	1984	1985
<b>POLITICAS DE ESTABILIZACION</b> <b>Objetivos Globales</b>			
PIB	No mayor al 1%	3%	Mantener crecimiento
Inflación	Disminuir al 80%	Reducir al 40%	Rápida reducción
Política fiscal	Finanzas Públicas sanas	Finanzas Públicas sanas	Finanzas Públicas sanas
Deuda	No mayor a 5.000 mdd	No mayor a 4.000 mdd	No mayor a 1.000 mdd
Impuestos	Menor evasión	Fortalecer Admon Tributaria	Impuestos mayores
Ingresos	Revisión PyTSP	PyTSPdel 1,5% del PIB	Revisión PyTSP
Gastos	Menor a 8,5% del PIB	Menor a 5,5% del PIB	Menor a 3,5 del PIB
Política Monetario – Financiera	Mantener act. productiva	Apoyar producción	Apoyar objetivos crecimiento
Política Cambiaria	Flexible TC dual	Flexible	Flexible
Política Salarial	En función productividad	Incrementos negociados	Incr. en función productividad
<b>POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL</b>			
Política Comercial (Apertura)	Sistema Protec. Racional		Dism. permisos previos de importación y dism. arancelaria
Privatización			236 emp. desincorporadas
Ambiente			Ley de Protección Ambiental

\* Programa Inmediato de Reordenación Económica.

Los convenios de estos tres años, de los cuales surgen programas de reordenación de la política económica desembocan en los pactos, los cuales tienen en común el contenido de aspiraciones pragmáticas del FMI tanto en las políticas de estabilización<sup>1</sup> como en las políticas de ajuste estructural<sup>2</sup>.

**Cuadro 2**  
**Convenios de México con el FMI de 1987 a 1995**

	1987 PSE	1988 PECE	1993 PECE	1994-1995 PABEC
<b>POLITICAS DE ESTABILIZACION</b> Objetivos Globales				
PIB	Positivo y moderado 3,0%	Positivo y moderado	Positivo y moderado	Icr. Real del doble de 1987
Inflación	Abatimiento	Consolidación	Un dígito	4%
Política fiscal	Finanzas Públicas sanas	Finanzas Públicas sanas	Finanzas Públicas sanas	
Deuda	Disminución	Reestructuración y Reneg.	No mayor a 1.000 mdd	
Impuestos	Menor evasión	Ajuste PyTSP	Moderados	Imp. al Act. y Est. Fiscal a Emp.
Gastos	Dism. 20% del PIB	Superávit Prim. 8% PIB		Incremento Gasto Educación
Política Monetario – Financiera	Mantener act. productiva	Tasa de interés flexible	Apoyo obj. de crecimiento	Apoyo obj. de crecimiento
Política Cambiaria	Flexible	Flexible	Deslizamiento	Deslizamiento
Política Salarial	Protec. Poder Adquisitivo	Incrementos 15%	Salario mínimo +8%	Incremento 4% sal. mínimo
<b>POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL</b>				
Política Comercial (Apertura)	Dism. Aranc. y Sust Perm. Imp. Gatt	Nva. Estructura Arancelaria Desincorp. Transp. y S. Finan.	TLCAN Ap. Comercial Apertura Serv. Fin. Priv. Banca y Telmex	
Privatización	Prosigue desincorporación			Nva. Ley Inversión Extranjera**
Desregulación		Transp. Comunic. Ind. Autom.	Servicios Financieros	Servicios Financieros
Liberalización Financiera		1ª Etapa	2ª Etapa Ley Agrup. Finan.	
Reforma Leyes Financieras*		1ª Etapa	Autonomía Banco Central 1990 SAR Afores 1991 Agr. Financieras	Nuevas Reformas a Ley GF
Ambiente		Sría. Medio Amb. y Rec. Nat. Nueva Regulación Verificación Vehicular		
Combate a la Pobreza		PRONASOL	PROCAMPO	PROGRESA

\* Se hace hincapié en la desincorporación. \*\* Cambios a la Ley de Inversión Extranjera en 1994.  
PSE = Pacto de Solidaridad Económica. PECE = Pacto fde. Estabilidad y Crecimiento Económico. PABEC = Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento.

Interesa destacar todos estos antecedentes antes de abordar la temática anunciada, cuyo desarrollo más intenso se da en la presente década. La misma se caracteriza por la profundidad de las políticas de ajuste estructural. Sus resultados han sido propiamente determinantes para México y otros países latinoamericanos en su inserción e incorporación a la nueva globalidad.

### **Del PIRE y el PAC al PSE, PECE y PABEC<sup>3</sup>**

En los programas de estabilización instrumentados -tanto en el PIRE y el PAC como en el PSE, PECE y PABEC-, las áreas consideradas cruciales son las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y salarial, en tanto que los programas de ajuste estructural destacan la apertura comercial, la privatización y la desregulación de la actividad económica. La aplicación de los mismos abarca cronológicamente tres períodos: el de 1982 a 1987, el de 1988 a 1994, y el último, que podríamos ubicar de 1995 a la fecha.

En el período 1982-1987 se obtuvieron los siguientes resultados:

1) Si bien se logró el saneamiento de las finanzas públicas, y el superávit comercial y de cuenta corriente de la balanza de pagos, la inflación -que era el objetivo principal- y el crecimiento económico resultaron un fracaso total. El crecimiento del PIB fue negativo hacia 1983 (4,2%), y esta contracción de la actividad económica afectó sobre todo a la industria de bienes de capital que disminuyó hasta un 22%. Así también, aunque se logró reducir el déficit externo y el déficit público, fue a costa de reducir el crecimiento al abatir la producción y las importaciones. La inflación, por su parte, fue del 100% en 1982 y del 80% en 1983.

2) Es importante destacar que tanto en el PIRE como en los convenios firmados con el FMI el gobierno se pronunció por la protección de los niveles de vida de las clases populares y por la participación equitativa de los trabajadores en los beneficios del crecimiento y la producción, comprometiéndose a que la política de precios se manejaría con flexibilidad, que se racionalizarían los subsidios a la producción y al consumo, y que habría una protección efectiva al empleo. Sin embargo, la inflación de 80% provocó que el salario real disminuyera el 26% pese al aumento del 25% del salario mínimo.

3) Merece mención especial la política de apertura comercial como parte del ajuste estructural del PIRE. Se puso en práctica una revisión completa de la estructura arancelaria y la disminución de los controles a la importación (permisos previos), proceso que se consolidó hacia 1985 y 1986, año en que se inicia un esquema de desgravación arancelaria que llegó al 50% en 1987.

4) El otro aspecto fundamental del ajuste estructural del período es la redefinición del papel del Estado, iniciándose la privatización de las empresas del sector paraestatal. Apartir de 1983, las empresas de ese sector fueron desincorporadas por la vía de la liquidación, fusión y venta, aunque de manera lenta, por lo que su contribución al mejoramiento del desequilibrio fiscal fue insignificante.

En cuanto al PAC (Programa de Aliento y Crecimiento), aplicado entre 1986 y 1987 con las características que se anotan en el Cuadro 2, tuvo como objetivo fundamental recobrar la tasa de crecimiento moderado y el control de la inflación,

así como la protección de la empresa productiva y la generación de empleos. Entonces se insistió en la necesidad de introducir cambios estructurales orientados a la oferta. En todo caso, lo novedoso de este programa fue que la forma de abatir el déficit presupuestal se haría mediante los ingresos que le proporcionara al gobierno la venta de las empresas paraestatales no estratégicas<sup>4</sup>, eliminando subsidios y adecuando los precios de tarifas y bienes ofrecidos por el sector público.

En 1988 el gobierno mexicano anuncia la adopción de una estrategia de mediano plazo (1989-1994) de crecimiento económico con estabilidad de precios, en respuesta a la elevada inflación y al bajo crecimiento económico.

Su programa incluyó el manejo de la demanda agregada a través de políticas de ahorro público y estímulo al ahorro privado, así como las políticas de cambio estructural necesarias para promover la eficiencia económica.

Para consolidar la estabilización, profundizar ese cambio estructural y fomentar de manera vigorosa la eficiencia y la competitividad, se propone el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que “concertaba” los intereses de los tres sectores -gobierno, empresas y trabajadores- comprometiéndose a las metas que aparecen en el Cuadro 2. El sector gobierno se dedicaría a controlar el gasto público: a mantener una restricción monetaria y del crédito vía elevación de la tasa de interés y aceleración de la privatización de las empresas públicas. La tarea de los empresarios fue aceptar la apertura comercial regulada y moderar los incrementos de precios de sus productos, aunque contaron enseguida con la liberalización de los precios. Los asalariados, vía sindicatos de la CTM, no solicitaron aumentos salariales que pudieran acelerar el crecimiento de la tasa de inflación, objetivo de la concertación.

La negociación de los pactos (1988-1994) PSE, PECE y PABEC coincide con los acuerdos con el FMI de 1989, 1990, 1991 y 1992. A partir de 1993 y hasta mediados de 1998, no se firmaron convenios con ese organismo, pero las medidas de política económica adoptadas por el gobierno a partir de entonces tuvieron una extraordinaria similitud con las de cualquier carta de intención con el FMI, por su perfil de corte netamente neoliberal<sup>5</sup>.

Los resultados de la aplicación de los pactos PSE, PECE y PABEC han sido los siguientes:

- 1) El crecimiento económico fue modesto; su principal generador fue el aumento de las exportaciones no petroleras, especialmente las manufactureras (maquiladoras).
- 2) Se logró controlar la inflación gracias a una política cambiaria de sobrevaluación, cuyo objetivo era además igualar la tasa de inflación de México con los socios comerciales del TLCAN, lo cual sin embargo no se logró.
- 3) La política cambiaria como ancla de la inflación tuvo impacto negativo sobre la balanza de pagos, pues se incrementó el déficit comercial y se profundi-

zó la dependencia del exterior. Durante los años noventa el déficit de cuenta corriente fue financiado por la entrada de capitales. Ello propició incertidumbre respecto a las inversiones de largo plazo, pues los agentes económicos que controlan el dinero han preferido las inversiones que aseguran rentabilidad a corto plazo, proliferando las inversiones y los depósitos a corto plazo.

4) El crecimiento económico moderado entre 1989 y 1991 empezó a decrecer a partir de 1992, sin llegar a obtener el 6% de incremento en 1993 y 1994 como se había proyectado.

5) Las tasas de interés fueron muy altas, sobre todo a partir de 1988, para estimular y mantener los flujos de capital externo.

6) El nivel salarial mantuvo un bajo poder adquisitivo, y aunado a la baja tasa de empleo denotó una política de ajuste estructural de carácter excluyente.

7) Todo lo anterior llevó a más privatizaciones y a la profundización del proceso de desregulación de la economía, así como a una mayor apertura comercial y financiera del país.

Apartir de tales resultados, estas políticas se han traducido en un deterioro de la capacidad productiva que atenta contra el nivel de productividad indispensable para reducir los niveles de sobrevaluación. Esta política cambiaria y las deficiencias productivas han colocado al país en desventaja en ese contexto de economía abierta, modificando adversamente la situación de la balanza comercial externa al ampliar el déficit en cuenta corriente, y comprometiendo el crecimiento de la economía al hacerla más dependiente del capital externo. Todo ello sin poder homologar con Estados Unidos la tasa de inflación interna, tal y como se persigue desde la firma del TLCAN y se plantea desde hace varios programas y pactos.

En las diferentes cartas de intención que México firmó con el FMI, y en el propio Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994), se mencionan las prioridades de la administración gubernamental en cuanto a mayores ingresos para la población así como mejores niveles de bienestar, educación, salud y vivienda. En dichos documentos también se reconoce la necesidad de combatir la pobreza. Pero ni PRONASOL ni PROCAMPO ni PROGRESA, con sus enormes erogaciones públicas, lograron compensar la suspensión de varios subsidios existentes para el sector social y los recortes en el gasto gubernamental en materia de desarrollo rural y urbano, que afectaron directamente a algunos servicios sociales básicos y de infraestructura.

Puede decirse que la política de pactos logró controlar la inflación y sanear las finanzas públicas, pero no se logró el crecimiento económico generalizado, así como tampoco el equilibrio del sector externo, que constituyen variables macroeconómicas tanto o más importantes que las primeras.

Es importante señalar que en la política de cambio estructural de los noventa se plantea como prioridad la necesidad de continuar con la reforma del sistema

---

financiero y bancario iniciada en el decenio anterior. Por ello se tomaron medidas adicionales para mejorar la eficiencia de la banca, a la vez que se crearon las condiciones precisas para fomentar la inversión extranjera directa en ese ámbito. Cabe mencionar además que la liberalización financiera comenzó en 1984 con la reforma a la Ley Orgánica del Banco de México, al limitar por un lado el monto del financiamiento que esta institución podía otorgar, y por otro con el descenso del encaje aplicado a los bancos comerciales a 10% de sus pasivos computables. Se agregó una segunda fase en 1988 mediante la eliminación de los “cajones de crédito”, la suspensión del requisito de reserva obligatoria, y la liberalización de las tasas de interés pasivas.

La innovación financiera en el ámbito nacional significó la multiplicación de opciones de ahorro y financiamiento entre 1983 y 1991. La intermediación pudo efectuarse a través de instrumentos bancarios preestablecidos, pero también con un sinnúmero de instrumentos bancarios, no bancarios y para la inversión en el mercado tanto de dinero como de capitales (Cuenta Maestra, preestablecidos, certificados de depósito y pagarés; cetes, pagafes, bondes, ceplatas, tesobonos, ajustabonos; aceptaciones bancarias, papel comercial y obligaciones; instrumentos para inversión extranjera en el mercado bursátil; acciones de suscripción libre, bonos de cupón cero, futuros, opciones, swaps, riesgos, etc).

Entre las reformas a la legislación financiera encontramos las modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito de 1990, que le dan un nuevo carácter de instituciones privadas con reglas que permiten la inversión extranjera, cuyo monto ha ido aumentando en estos últimos años y cuyos derechos corporativos ya incluyen a extranjeros. La nueva Ley permite a los extranjeros una participación de 49% del capital en compañías de seguros, fianzas, almacenes de depósito y arrendadoras. Desde 1990 se emitió un paquete de seis leyes financieras: mercado de valores, compañías de inversiones, instituciones de seguros, y organizaciones auxiliares de crédito.

Las reformas antes citadas proporcionaron el contexto para emprender la privatización vía la desafiliación de los bancos de propiedad estatal y la formación de grupos financieros. En mayo de 1991 se inició la venta de los 18 bancos comerciales.

Complementa la reforma financiera en 1993 la autonomía del banco central, que a partir de ese momento tendría como objetivo prioritario la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda a fin de evitar una espiral inflacionaria y sus efectos sobre las clases más necesitadas.

Es claro que con estas reformas se daba cumplimiento a las tareas prometidas en las Cartas de Intención a fin de avanzar en el proceso de reforma del sistema financiero y la creación de condiciones necesarias para proceder a la privatización de las instituciones bancarias.

La modificación a la Ley de Inversión Extranjera de diciembre de 1993 otorgó mayores facilidades a la inversión extranjera, ya que a partir de ese año los extranje-

ros podían participar en el capital social de sociedades mexicanas hasta en un 100% -con algunas excepciones como petróleo, electricidad y telégrafos-, y de manera limitada en el sector financiero; sectores que actualmente también están abriéndose al capital externo en la medida que el proceso de internacionalización del capital hoy denominado ‘globalización’ presiona los mercados internos de los países emergentes.

### **Significado de la modernización financiera**

Los años noventa han sido para el ámbito financiero de México uno de los períodos históricos más importantes desde el punto de vista de la transformación en su estructura, organización y estrategias, casi todas relacionadas o inspiradas, como se ha visto, en las políticas de ajuste estructural puestas en práctica desde los ‘80.

El proceso de privatización/desregulación/apertura del sector financiero mexicano ha respondido de manera concreta al proceso de la mundialización o internacionalización del capital y a la política neoliberal que lo impulsa, cuyo resultado, aparentemente exitoso por la expansión de los mercados financieros que han colocado a México entre los países de economía emergente, ha sido al mismo tiempo el medio propicio para la absorción de graves problemas mundiales, tanto de otros países emergentes como de países industriales, lo cual incuba, al mismo tiempo que expande y contagia, los elementos de crisis financieras recurrentes, en última instancia representadas por fugas masivas de capital.

La insolvencia y la quiebra de la economía mexicana en 1994, de la asiática en 1997, y de la rusa y la brasileña en 1998, son el ejemplo clásico de la gran importancia que han adquirido los mercados financieros en los que la innovación, la integración y la mundialización financiera son parte de verdaderos ajustes estructurales, y las devaluaciones, las quiebras de bancos y la participación del prestamista de última instancia, así como la desestabilización de las bolsas de valores a escala mundial, han incidido en el cuestionamiento de todos los modelos: tanto el mexicano como el asiático, hasta el desmoronamiento del propio sistema monetario y financiero de Bretton Woods, aunado todo ello a la eventual búsqueda de marcos regulatorios adecuados.

En las reuniones de los diferentes organismos financieros internacionales no se ha logrado solucionar la problemática que aqueja a países tanto industrializados como no industrializados, ni se ha podido establecer una senda de crecimiento económico que elimine las continuas crisis financieras, bursátiles y bancarias en las que incurrir cada vez más países. Todo ello en un marco de grandes cuestionamientos a los modelos económicos vigentes, en los que la vía para encontrar el crecimiento y el desarrollo económico sostenido no pasa necesariamente por la libertad de los mercados y de las interacciones entre los mercados con respecto a los flujos de capital. Hay pues en general una preocupación entre los gobiernos de todos los países, incluido México, por solucionar los problemas financieros, ya que se afecta el clima laboral, y por consiguiente el equilibrio económico, político y social interno.



## **La innovación financiera**

La revolución tecnológica y la innovación financiera que se han registrado en la última década en los servicios financieros, junto con los avances en las comunicaciones, implican cambios en los perfiles tanto de la deuda externa como de los requisitos que los intermediarios financieros deben cumplir y hacer cumplir a sus deudores. Además, la profundización de las operaciones financieras interbancarias y los crecientes límites a la regulación por parte de las autoridades financieras de cada país, junto con la existencia de un mercado financiero mundial que opera ininterrumpidamente, han llevado a la rápida modificación de los sistemas de pagos como mecanismos para disminuir los niveles de riesgo sistémico.

En este contexto la innovación financiera se convierte en arma de dos filos, ya que si bien ha permitido enormes ganancias, también ha llevado a pérdidas cuantiosas en varios países, y a quiebras de bancos inducidas muchas veces por este tipo de operaciones cuando la información sobre sus riesgos no es adecuada<sup>6</sup>. Así, aunque en los mercados emergentes de Asia y América Latina ha existido un gran interés por utilizar las operaciones de derivados, hoy como nunca antes las autoridades de cada país están conscientes de la peligrosidad de estos instrumentos, que pueden en algunos casos significar la cancelación del desarrollo económico de toda una población por varias generaciones.

Los bancos son los intermediarios más afectados por las condiciones cambiarias, los flujos de capital externo, los niveles de las tasas de interés, y el deterioro de las cuentas externas, principalmente. Es la relación entre demanda y oferta agregada la que reprime en aras de mejorar los balances financieros de los bancos: así, se elevan las tasas de interés cuando estallan los problemas de cartera vencida, los cuales a la vez se agravan por las dificultades de refinanciamiento, que convierten un problema de iliquidez en insolvencia, al afectar como un todo las estructuras productivas.

No existe país que no se interese por resolver y salvar a la industria bancaria. Ello ha llevado a la conformación de paquetes de rescate (Cuadro 3) para este sector, en el que los efectos de la desregulación y la privatización son particularmente sensibles. Tal vez desde el punto de vista de la lógica de los negocios debiera dejarse que quebraran, dada su incapacidad ante la competencia interna y externa. Pero la concentración y centralización del capital bancario representada por el dominio de grandes bancos en cada sistema financiero no lo permite; antes bien, los propios gobiernos pugnan por salvar a toda costa a este sector por su tradicional carácter de fuente indispensable del financiamiento productivo, cuando en verdad estos grandes bancos, actualmente parte de grandes conglomerados financieros con participación creciente de la inversión extranjera, no ofrecen ninguna disponibilidad de recursos para el financiamiento productivo local, ni créditos de bajo costo, ya que su operación no significa reducción de las sobretasas por riesgo cambiario, ni garantiza un descenso en los márgenes bancarios. En México, su posicionamiento en el mercado está enfocado a los servicios corporativos, y muy limitadamente al crédito al consumo y a los fondos de inversión.

**Cuadro 3**  
**Paquete de apoyo financiero 1995. Flujos en millones de dólares**

CONCEPTO	1. Desembolsos		2. Amortizaciones		Disposiciones Netas (1-2)
	Fecha	Monto	Fecha	Monto	
A. Sector Público		11.773			11.773
a. Fondo de Estabilización					
1. Gobierno Federal		10.500			10.500
	14-mar-95	3.000			3.000
	19-abr-95	3.000			3.000
	19-may-95	2.000			2.000
	05-jul-95	2.500			2.500
b. Otros conceptos					
1. Nafin		1.273			1.273
1.1 BID		598			598
	27-jul-95	375			375
	10-oct-95	101			101
	22-nov-95	31			31
	14-dic-95	31			31
	15-dic-95	17			17
	19-dic-95	4			4
	20-dic-95	39			39
1.2 Banco Mundial		675			675
	10-jul-95	101			101
	24-jul-95	148			148
	25-ago-95	52			52
	29-ago-95	274			274
	14-sep-95	32			32
	03-oct-95	1			1
	13-nov-95	20			20
	15-nov-95	1			1
	22-nov-95	4			4
	20-dic-95	4			4
	26-dic-95	20			20
	27-dic-95	18			18
B. Banco de México (a+b)		15.386		906	14.480
a. AFNA 1		2.355		906	1.449
	11-ene-95	59	14-mar-95	59	0
	13-ene-95	59	14-mar-95	59	0
	02-feb-95	2.237	11-oct-95	788	1.449
b. F.M.I		13.031			13.031
	06-oct-95	7.725			7.725
	06-jul-95	7.725			7.725
	28-ago-95	1.643			1.643
	20-dic-95	1.639			1.639
<b>I. Total (A+B)</b>		<b>27.159</b>		<b>906</b>	<b>26.253</b>

<sup>1</sup> Corresponde al Acuerdo Financiero de Norteamérica con las autoridades financieras de Estados Unidos y con el Banco de Canadá.

Desde 1994 el crédito bancario se ha desplomado en alrededor del 60%, y la tendencia se manifestó constante en 1999. Los bancos se justifican por la obsolescencia de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos y la Ley de Garantías<sup>7</sup>, lo que les parece conlleva demasiados riesgos e incrementa la cartera vencida, ya de por sí muy elevada durante el período 1995-1997. Todo ello, sin embargo, no ha impedido que los 10 principales bancos que operan en México<sup>8</sup> hayan registrado durante 1998 utilidades netas por casi 7 mil millones de pesos.

Su rentabilidad siempre está determinada por la ampliación de su participación en el mercado corporativo, pero también en el mercado cambiario y de dinero. Esto implica que los bancos nacionales no sólo van perdiendo posicionamiento en el mercado interno, sino también la posibilidad de imponer en éste su propia estrategia de gestión de activos y pasivos. El riesgo de pérdida de control nacional sobre el sistema de pagos procede pues de su incapacidad como banca local de devolver, por medio de la reestructuración y del refinanciamiento, su capacidad de pago a los acreditados bancarios insolventes; y por ende permite el ascenso de los intermediarios financieros extranjeros, que van imponiendo su propia estructura de márgenes y costos en el manejo del sistema bancario como un todo.

Diciembre de 1994 representó para la economía mexicana la primera crisis bancaria en su historia reciente; ésta, de magnitud considerable, fue sorteándose gracias al apoyo de Estados Unidos y al paquete de más de 20 mil mdd. otorgado por el FMI. Esto le significó al gobierno la instrumentación de cambios estructurales profundos y la puesta en práctica de varias medidas, como la creación del fideicomiso FOBAPROA (Fondo de Protección al Ahorro Bancario), hoy IPAB (Instituto de Protección al Ahorro Bancario), que ha permitido a los bancos capitalizarse y mejorar sus estados financieros para iniciar el proceso de privatización; y por otro lado, los distintos acuerdos de apoyo a deudores como el ADE (Acuerdo de Apoyo a Deudores) y el denominado Punto Final.

El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo señalan que la plena recuperación de la economía mexicana se dificulta por la situación de la banca. Mientras ésta no recupere los adecuados niveles de capitalización, y los deudores, empresarios pequeños y medianos, no restablezcan su solvencia, la posibilidad de que se amplíen la estructura productiva y el empleo se angosta.

En suma:

1. Las políticas de estabilización y ajuste estructural, pese a sus fracasos rotundos en materia de crecimiento y desarrollo económico, han mantenido frenada la inflación, pero no como un logro macroeconómico duradero sino como ancla cambiaria. Situación por demás peligrosa, pues la década de los no-

venta termina con un tipo de cambio que acumula el 30% de sobrevaluación, lo que recae de manera directa sobre las exportaciones, cuyos principales renglones son petróleo y manufacturas: el precio del primero se ha recuperado, pero no se sabe por cuánto tiempo, y el segundo, constituido principalmente por “maquiladoras”, es un elemento artificial en la balanza comercial pues técnicamente no son mercancías sino servicios.

2. La crisis financiera mexicana de fines de 1994, la de los países asiáticos incluido Japón en 1997, la de Rusia en 1998, y la de Brasil de 1999, son tan sólo la “punta del iceberg” de graves distorsiones sistémicas, ante las cuales los organismos financieros internacionales, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial principalmente, no han encontrado las formas de reestructuración y superación necesarias para la aplicación de políticas distintas a fin de controlar una posible recesión mundial.

3. Las finanzas públicas mexicanas han perdido lo ganado en materia de saneamiento, pues nuevamente se encuentran comprometidas no sólo con el servicio de una deuda externa que ha vuelto a crecer, sino<sup>9</sup> también con el costo del rescate bancario, que de acuerdo a estimaciones asciende al 16% del PIB de 1999, y que se calcula gravitará sobre los recursos fiscales durante los próximos 30 años. Aunque diferido a lo largo de muchos años, el pago de este rescate está cobrando muchas vidas y creando una situación de empobrecimiento en toda la escala social, incluidos ciertos sectores empresariales que dejan de ser una alternativa para promover la inversión, el empleo y el crecimiento económico.

4. Pese a presiones y recomendaciones de Estados Unidos, principal socio comercial de México en el TLCAN, y del FMI y el Banco Internacional de Pagos, la reestructuración y reorganización del sistema bancario y financiero del país son muy inciertas, pues aunque algunos bancos se han capitalizado con la contribución del gobierno, otros han sido y siguen siendo intervenidos por las autoridades. En otros casos se ha disuelto la participación accionaria de los propietarios, mientras va en ascenso la participación de los bancos extranjeros. Es dramático observar cómo a pocos años de su privatización la banca mexicana está pasando a manos de inversionistas extranjeros de manera acelerada. Ello muestra en el fondo el impacto que la desregulación y liberalización, principales estrategias del ajuste estructural, han tenido en el sistema financiero mexicano.

5. La penetración de los bancos extranjeros en América Latina es realmente sorprendente, pues por ejemplo el Citibank tiene activos por casi 30.000 mdd. en 26 países, el Banco de Boston posee 14.000 mdd. en seis países, y el Banco Santander concentra bancos que se encuentran en 10 países latinoamericanos, entre los que se encuentra México.

## **La perspectiva**

Conceptos como globalización financiera, mundialización financiera e internacionalización del capital, entrañan no sólo preocupación por parte de las autoridades financieras mundiales respecto a la supervisión y control a escala mundial del comportamiento de los mercados de dinero y capital de países emergentes o industriales, o de las nuevas estructuras de un sistema monetario internacional y las formas de colaboración de sus miembros por parte del FMI y el Banco Mundial, sino que las decisiones de política monetaria y financiera se concreten en sistemas monetarios nacionales sanos: con una banca que no limite el crecimiento económico, y con controles que no solamente se ciñan a los lineamientos del Comité de Supervisión Bancaria del Banco de Basilea, sino también a criterios nacionales que eviten la quiebra de los inversionistas y empresarios. El avance tecnológico y la “re-regulación” en estos terrenos son ciertamente indispensables, pero más lo es, en particular para México, un proyecto de nación con estrategias de política económica incluyentes.

## Bibliografía

Banco de México, Informes Anuales, 1995, 1996, 1997 y 1998.

Banco de Comercio Exterior, Comercio Exterior, Noviembre de 1982, Septiembre de 1984, Octubre de 1985 y Agosto de 1986.

Correa Eugenia 1992 *Los mercados financieros y la crisis en América Latina* (México: IIEc-UNAM).

“El PIRE: puntos programáticos” en *El Trimestre Económico*, Vol. L, N° 198, (México: Fondo de Cultura Económica).

Foxley Alejandro 1988 *Experimentos neoliberales en América Latina* (México: Fondo de Cultura Económica).

Manrique Irma 1982 *La Política Monetaria en la Estrategia del Desarrollo* (México: EDAMEX).

Manrique Irma et al, 1996 *Crisis Económica: ¿Fin del Intervencionismo Estatal?* (México: Ediciones El Caballito/IIEc-UNAM).

Nacional Financiera 1989 “El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico” en *El Mercado de Valores*, N° 1.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1994 Informe especial sobre el origen y la aplicación de recursos del Fondo de Contingencia, México.

## **Notas**

1 El enfoque más conocido y más ampliamente utilizado es el de la política de estabilización “ortodoxa” o “monetarista”. El término es una abreviatura conveniente para referirnos al enfoque de política económica común en la mayoría de los regímenes conservadores de América Latina, que el FMI apoya fuertemente, si no impone. Tiene un fuerte contenido ideológico, y un paquete más o menos claro de descripciones de política económica que tratan de corregir los desequilibrios de corto plazo. Este enfoque atribuye a los fenómenos monetarios un papel determinante en la evolución de la balanza de pagos. Extiende el supuesto de competencia perfecta al nivel internacional, y defiende un sistema integrado de mercados mundiales de bienes y activos financieros. Por tanto, el equilibrio monetario interno se impone como elemento de enlace con el equilibrio de la balanza de pagos. Véase Irma Manrique, *La Política Monetaria en la Estrategia del Desarrollo*, EDAMEX, México, 1982.

2 Se refiere a modificaciones estructurales de mediano plazo contra la inflación y los problemas de balanza de pagos para experimentar un cambio “estructural”, aunque de signo contrario al que usual y explícitamente la tradición latinoamericana ha definido como reordenamientos estructurales, pues la ideología del FMI recubre un proyecto político específico que busca un determinado reordenamiento estructural coherente a su propio proyecto y a los intereses sociales que lo sustentan.

3 PIRE = Programa Inmediato de Reordenación Económica; PAC = Programa de Aliento y Crecimiento; PSE = Pacto de Solidaridad Económica; PECE = Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico; PABEC = Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento.

4 El artículo 28 constitucional señalaba, hasta 1990, que la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, así como los ferrocarriles y la prestación de servicios de banca y crédito, *eran áreas estratégicas* que estarían solamente bajo la propiedad y control del Estado. El artículo constitucional mencionado ha cambiado sustancialmente, ya que buena parte de estas actividades son ahora propiedad privada, pese a que no han dejado de ser estratégicas para la nación. Véase Irma Manrique et al, *Crisis Económica: ¿Fin del Intervencionismo Estatal?*, Ediciones El Caballito/IIEc-UNAM, México, 1996.

5 1) Control de la inflación mediante una política monetaria restrictiva a través del descenso del crédito interno del Banco de México; 2) tasa de interés alta; 3) política cambiaria de tipo flexible pero controlada; 4) privatización, apertura y desregulación.

6 La experiencia de Barings demostró la necesidad de dar seguimiento a los bancos que realizan operaciones fuera de balance. El caso del Banco de Tokio es también representativo, pues en 1997 perdió 80 millones de dólares en cuestión de minutos.

7 Estas leyes datan de 1923. No obstante, algunos analistas legales consideran que no requieren ser derogadas, sino simplemente adecuadas.

8 Banamex, Bancomer, Serfin, Bital, BBV, Inbursa, Santander, Banorte, Banpais, Bancrecer.

9 Solamente la deuda externa de 1998 ascendió a 876.803 millones de pesos, y se calcula que a fines de 1999, la deuda interna y externa de México llegará a 2.1 billones de pesos.



---

## *Capítulo 2*

### *Políticas públicas y pobreza en el Perú de los noventa*

← Pedro Francke \*

#### **Introducción**

**A** casi diez años de instalación del neoliberalismo en el Perú, su contribución a la resolución del problema de la pobreza, que es el objetivo principal del desarrollo, debe ser nuevamente puesta en cuestión.

Este balance suele hacerse bajo distintos enfoques. Uno de ellos resalta que la situación de los pobres ha mejorado respecto de 1990, y que por lo tanto la política ha sido exitosa y debe mantenerse (Dubois y Shack, 1998). Es un análisis sesgado: en 1990 la crisis era tan aguda, que era fácil mejorar. La otra postura indica que la pobreza es muy alta y que la calidad de vida es muy mala, concluyendo de ello que la política ha fracasado, y debe cambiarse. Tampoco éste resulta un punto de vista convincente, ya que problemas de este tipo son estructurales en nuestro país, y no se puede pretender una solución en una década. Intentaremos por ello un balance que primero describa la situación actual de la pobreza vista desde un enfoque integral, y luego analice los avances y limitaciones tanto en cuanto a los resultados obtenidos, como a las capacidades del estado y la sociedad para seguir avanzando.

Cuando se quiere hacer una evaluación del desarrollo social, es necesario tener una concepción sobre qué configura una situación de pobreza. La pobreza es una situación en la cual una persona o grupo social vive bajo condiciones que conside-

---

\* Magister en Economía, Profesor del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Director de la revista *Actualidad Económica del Perú*, consultor en temas de políticas sociales y economía de la salud.

ramos inadecuadas e inaceptables para un ser humano. Así, la concepción y medición de la pobreza siguen necesariamente un patrón social, y están directamente referidas a la calidad de vida. La calidad de vida comprende diversos elementos, los cuales incorporan tanto los ingresos necesarios para acceder a los alimentos y otros bienes y servicios en el mercado, como la situación de salud y educación de la familia, el acceso a servicios básicos (agua, desagüe y luz), la seguridad y salubridad en el trabajo, y también las condiciones de participación en las decisiones sociales y familiares, e incluso cuestiones tales como la espiritualidad, la belleza y la cultura (Kanbur y Squire, 1999). Por razones de tiempo y espacio, en este artículo nos limitaremos a tratar los aspectos relativos a ingresos, salud y educación.

## **La situación social actual**

### **Pobreza por ingresos**

La pobreza por ingresos se ha reducido en los '90, pero es aún superior a la que prevalecía en 1985, cuando se estimaba en cerca de 40% (Escobal y Torero, 1998). Esto sucede a pesar de que la recuperación económica ha llevado a que el PBI per capita actual sea similar al de 1985. En las zonas rurales, más de dos terceras partes de la población son pobres, y cerca de la mitad vive en pobreza extrema, con ingresos menores a 80 centavos de dólar diarios per capita.

Entre inicios de la década y 1997, los estimados indican que la pobreza se redujo de casi 55% a un 50%<sup>1</sup>. Parte de esta reducción, alrededor de 2 puntos porcentuales, se debe al reparto de alimentos. No existen cifras posteriores a 1997, pero toda la evidencia indica que la pobreza ha aumentado en los últimos dos años: cuando el crecimiento económico se detiene y la recesión llega, el empleo y los ingresos se reducen. Hay algunas cifras que nos ayudan a constatar esto: de fines de 1997 a octubre de 1999, el empleo en las empresas urbanas de más de 10 trabajadores, es decir, el empleo en el sector capitalista de la economía, se ha reducido en 7%. Como la población en edad de trabajar aumenta a un ritmo del 2% anual, esto es aún más grave. Por su parte, los salarios reales en Lima entre 1997 y 1999 han caído en este mismo periodo un 6% (los sueldos de empleados y ejecutivos han aumentado, pero estos grupos en general no se encuentran en situación de pobreza).

En 1999 la pobreza debe haber aumentado respecto de 1997 un 50%. Lo que es seguro es que, puntos más, puntos menos, la mitad de la población peruana es actualmente pobre. En otras palabras, en diez años no se ha podido recuperar lo que se perdió con la crisis y la hiperinflación de 1988/90. Sigue habiendo entre 12 y 13 millones de peruanos pobres. Este desempeño es decepcionante, sobre todo si lo comparamos con el de Chile, que en un lapso similar redujo la pobreza de 39% a 22%.

## Educación

El nivel de vida de la población peruana en cuanto a educación y salud es bajo para los estándares latinoamericanos, aunque hay mejoras en esta década, más documentadas en el caso de la salud.

En educación, la cobertura, es decir, la asistencia de los niños de 6 a 15 años a la escuela, es ampliamente mayoritaria, superior al 90%, lo que se compara favorablemente a nivel regional y latinoamericano. Esa situación ya se registraba desde mediados de los '80.

Los problemas críticos actualmente existentes en la educación se encuentran en:

i) Una tasa de analfabetismo sumamente elevada aún, del orden del 10%, que se concentra en las zonas rurales y en las mujeres mayores de 40 años. Una encuesta reciente muestra que incluso en zonas rurales muy pobres el analfabetismo entre mujeres jóvenes, de 15 a 25 años, es prácticamente inexistente, del orden del 2% (PROPAL-GTZ, 1999). Ello permite ser optimista respecto de la futura reducción del analfabetismo, pero no debe llevarnos a la inacción respecto de las mujeres mayores. Existe además la preocupación de que el analfabetismo funcional, es decir, la pérdida de habilidades de lectoescritura, pueda ser importante en el país, y que por lo tanto el porcentaje de la población que está realmente impedido de leer y escribir a un nivel razonable sea bastante mayor.

ii) Una baja cobertura de la educación pre-escolar. Se estima que alrededor de la mitad de los niños de 3 a 5 años actualmente asiste a algún tipo de educación pre-escolar, incluyendo a quienes asisten a PRONOEI (centros comunitarios dirigidos por animadoras). Aún cuando ha habido avances en este sentido, falta mucho por hacer, incluyendo el logro de una mejor calidad de la educación pre-escolar.

iii) Una alta tasa de repitencia y deserción, que lleva a una baja matrícula secundaria: 20% de los niños no terminan la primaria.

iv) La calidad de la educación peruana parece ser bastante baja. No hay cifras publicadas, pero nuestra experiencia diaria nos muestra cómo incluso egresados de la secundaria escriben muy mal y tienen habilidades muy limitadas. "La desigualdad de los resultados del aprendizaje es un tema clave en educación, al ser la desviación estándar muy amplia" (Banco Mundial, 1999[b]).

Los esfuerzos del Estado en educación durante esta década se han concentrado en la educación primaria e inicial, en:

- i) Infraestructura, incluyendo construcción y rehabilitación de colegios.
- ii) Material educativo, incluyendo textos, cuadernos de trabajo y material no impreso.
- iii) Capacitación docente.

En todos estos aspectos la situación en 1990 era de un grave deterioro, ya que el Estado peruano había dejado de gastar en estos rubros durante más de una década. Los problemas se mantienen, dado que aunque la infraestructura ha mejorado, ésta no es lo principal para la calidad de la educación: ha habido una tardía e insuficiente dotación de textos y materiales educativos a las escuelas, que es poco usada en el proceso de aprendizaje, y la calidad de la docencia es bastante deficiente a pesar de los programas de capacitación realizados.

Una de las principales razones para ello es que el gasto público en educación es sumamente bajo, aunque casi se duplicó entre 1990 y 1997. Llega apenas a USD 150 por estudiante en primaria, equivalente al 2,4% del PBI, uno de los niveles más bajos de América Latina (Chile 3,0%, Argentina 3,4%, Brasil 5,0%, Paraguay 3,1%). El bajo nivel del gasto en educación respecto a décadas anteriores se explica por la baja prioridad otorgada al sector por el gobierno, constituyendo el 17% del gasto del gobierno central. Debido a la escasa contribución del gobierno, las familias aportan el 41% de los gastos de la educación pública (principalmente en textos, pasajes, uniformes, etc). Como porcentaje del PBI, las familias peruanas gastan más en educación que los países desarrollados.

El bajo gasto público en educación, a pesar de la alta tasa de matrícula, se obtiene gracias a los bajos sueldos de los maestros y los escasos gastos en textos y materiales. El sueldo más alto no llega a los USD 250 mensuales, entre la mitad y la cuarta parte que en países de similar desarrollo (Banco Mundial, 1999[b]), y con muy poca diferencia entre los distintos niveles. Menos del 10% del gasto se destina a gastos corrientes que no sean remuneraciones.

## **Salud**

En cuanto a la salud, ha habido avances importantes en la reducción de la mortalidad infantil (de 60 a 43 por mil entre 1991 y 1996), y el Ministerio de Salud ha ampliado sustancialmente su oferta de atención primaria, lo que ha elevado la cobertura de consultas de salud en 60% (Banco Mundial, 1999[c]).

Los principales problemas de salud actualmente existentes son:

i) La Tasa de Mortalidad infantil sigue siendo muy alta, de 43 por mil, bastante mayor que la que corresponde a un país de nuestro nivel de desarrollo (en Colombia es de 25 por mil y en Costa Rica de 12 mil, para no hablar de Chile y Cuba, que se encuentran entre los líderes regionales). La mortalidad infantil se ha reducido en los últimos años, sobre todo por el control de las diarreas y en menor medida de las infecciones respiratorias agudas, pero ha bajado muy poco la mortalidad neo-natal, hasta el primer mes de nacido, que responde hoy por cerca de la mitad de la mortalidad infantil.

ii) Otro problema de salud severo es que el 30% de los niños de 3 y 4 años está desnutrido en forma crónica, a pesar del avance que también se ha registrado en este campo (esta tasa era de 49% en 1992). Hay también elevados niveles de anemia y serias deficiencias de vitamina A (INEI – DHS - Macro internacional, 1997; Presidencia de la República, 1998).

iii) La inequidad en salud es también enorme. La mortalidad infantil varía entre los grupos más pobres y los más ricos de 100 a 20 por mil.

iv) Otro problema serio de salud es la mortalidad materna, que es la segunda más alta de Latinoamérica, con una tasa de 260 por cien mil. Apenas la mitad de los partos en el Perú recibe atención por parte de profesionales o técnicos de salud.

v) Otros problemas principales de salud incluyen la re-emergencia de la malaria, enfermedad que reporta 250 mil casos al año; la tuberculosis, que con cerca de 50 mil casos registra la tasa de incidencia mayor de América Latina; y el SIDA, que se estima en 10 mil casos y 70 mil infectados con el VIH.

vi) Se mantienen problemas de falta de acceso de la población a los servicios de salud, que se deben en su mayor parte a los cobros que se realizan. Una cesárea en el Hospital de Andahuaylas, una de las provincias más pobres del Perú, puede costar más de 300 soles, ya que la gestante no sólo debe pagar por la atención médica, la sala de partos y la anestesia, sino además comprar los insumos y medicinas requeridas: 80% de las personas enfermas que no se atienden afirma que ello se debe a razones económicas.

vii) Otros problemas son una insuficiente oferta, sobre todo en zonas rurales dispersas, servicios que no son adaptados a la cultura de la población rural, y una mala calidad por personal no calificado – aunque puede tener título- y equipos sin mantenimiento.

viii) Hay una acción insuficiente en lo que se refiere a la salud pública: control de mosquitos y otros agentes que transmiten enfermedades, alimentos y agua ídem, educación e información poco desarrollada, inacción frente a riesgos como los accidentes de tránsito y la violencia, hábitos de vida poco saludables insuficientemente atendidos, así como la identificación temprana de riesgos.

ix) El aseguramiento de la salud se ha reducido durante la década, de 38% en 1994 a 24% (Petrera y Cordero, 1999).

Las principales acciones realizadas a cabo en salud a lo largo de la década han sido:

i) Infraestructura, equipamiento y contratación de personal para centros y puestos de salud, así como entrega de insumos para programas prioritarios de salud.

ii) Abastecimiento de medicinas en establecimientos del Ministerio de Salud mediante un sistema de fondo rotatorio.

iii) Desarrollo de los Comités Locales de Administración de Salud, con niveles de descentralización y participación comunitaria en la gestión, en cerca de 8% de los establecimientos de primer nivel de atención.

La recuperación y ampliación de la salud primaria ha permitido aumentar sustancialmente la cobertura de servicios básicos de salud, con logros sobre todo en la morbilidad infantil. Sin embargo, servicios medianamente complejos -como la atención de partos- aún son de acceso restringido; se han levantado nuevas barreras económicas al acceso con el cobro de tarifas, insumos y medicinas; y no se han resuelto las barreras geográficas y culturales en las zonas rurales.

## **Síntesis**

A modo de síntesis, se muestra un comportamiento muy diferenciado entre los ingresos y empleo de la población y su acceso a servicios básicos, siendo las mejoras mucho más limitadas en el primer aspecto. No por gusto, en las encuestas de opinión, la población peruana identifica los temas de desempleo y falta de ingresos como aquellos críticos, siendo mucho menor su reclamo respecto de los otros elementos.

En cuanto a los servicios, podemos clasificar los servicios básicos en tres niveles. En un nivel muy básico se ha logrado una cobertura casi universal, como en la educación primaria y las vacunaciones. En un segundo nivel, aún básico, hay una ampliación que abarca ya a la gran mayoría de la población pero que aún muestra dificultades en su expansión en zonas rurales, como por ejemplo los servicios de desagüe y electricidad, la atención de partos, o la educación secundaria. En un tercer nivel están servicios más complejos, como la atención hospitalaria especializada o la educación superior, en la cual hay un acceso muy desigual, limitado por grandes distancias para los pobladores rurales y por costos crecientes aún en establecimientos públicos. En los tres niveles existen problemas de calidad serios, y no existen evaluaciones que demuestren que los esfuerzos realizados al respecto en esta década han tenido éxito, siendo la impresión que los avances logrados han sido limitados.

## **Modelo económico y pobreza**

### **Crecimiento económico, empleo y pobreza**

El discurso neoliberal afirma que la principal forma de reducir la pobreza es dar oportunidades de incrementar los ingresos en el mercado. Sin embargo, el modelo no ha generado un crecimiento intensivo en trabajo para los pobres que ayude a reducir la pobreza. A contracorriente del discurso que afirmaba que la flexibilización laboral iba a aumentar el empleo, durante esta década no se han reducido ni el peso del sector informal ni el desempleo.

Una razón de ello estriba en los sectores privilegiados por la inversión extranjera y la política estatal, como la minería y los servicios modernos (telecomunicaciones), que generan poco empleo. El auge de la construcción alivió estos problemas durante las épocas de fuerte inversión, pero durante la crisis ese impulso se ha perdido. El desarrollo de sectores permanentemente más dinámicos en términos de crecimiento del empleo, como la industria, ha sido menor o ha tenido un sesgo poco creador de trabajo (Banco Mundial, 1999[a]: p. 34).

El otro determinante del empleo es el crecimiento económico agregado. El modelo económico ha generado varios años de crecimiento pero hoy atraviesa una etapa de crisis, y lo correcto para evaluar los logros de una política en este terreno es comparar años similares dentro del ciclo. En esta década nuestro PBI per capita habrá crecido 25%, ritmo bastante inferior al de las décadas de los '50 (34%) y '60 (27%). Como se sabe, hay una relación directa entre crecimiento del producto y crecimiento del empleo.

La atracción de los capitales extranjeros ha sido exitosa, constituyéndose en la principal causa del crecimiento en estos años, así como de la vulnerabilidad de la economía peruana y de la crisis actual. Por otro lado, la débil recuperación del ahorro interno impide generar un crecimiento más autónomo y sostenible. El punto más crítico y debatido, sin embargo, es si esa atracción de los capitales extranjeros ha permitido ampliar las capacidades empresariales y tecnológicas de la sociedad peruana, o si por el contrario las ha desplazado.

Una lección clara de estos tiempos de crisis es la necesidad de establecer políticas de estabilización que reduzcan las fluctuaciones innecesarias -los auges desmedidos tanto como las recesiones del tipo de la actual-, ya que estos vaivenes tienen costos elevados en términos de empresas quebradas, bancos que sobreviven con respirador artificial, despidos, y capacidades organizacionales perdidas.

Las mediciones de la desigualdad en esta década han sido débiles y contradictorias entre sí, por lo cual la evidencia empírica no es de gran ayuda. La evidencia circunstancial, con todos sus problemas, muestra el auge de las casas de playa de cientos de miles de dólares, los centros de consumo de lujo y los viajes internacionales (aunque al mismo tiempo muestra viejos grupos económicos empequeñeciéndose: Nicolini, Wiese, Picasso); y también muestra la pobreza persistente, las casas de estera, el trabajo infantil, que ha aumentado, y la pobreza rural.

### **Gasto social e impuestos**

Paradójicamente, mientras el discurso neoliberal afirmaba que la pobreza debía resolverse a través del mercado, los mayores resultados se han obtenido por la acción del gobierno. La ampliación de la cobertura de los servicios de salud, agua y electricidad, así como las mejoras registradas en la infraestructura educa-

tiva y el impacto de los programas alimentarios, resultan ser bastante más importantes que los efectos logrados a través de la creación de puestos de trabajo.

Dadas las enormes necesidades, la profundidad de la pobreza y la fuerza de la desigualdad, es claro que los esfuerzos realizados en el área social son muy insuficientes. En los '90 se registra un aumento importante del gasto social, sobre todo entre 1993 y 1996, cuando hay un auge económico permitido por el aumento de la recaudación propio de la recuperación económica y del reinicio de préstamos de organismos internacionales (BID y Banco Mundial), que en esta década han dado más prioridad al área social que anteriormente<sup>2</sup>. Apesar de ello, el gasto en sectores como educación y salud en el Perú de los '90 es bastante menor al de la década de los '70, y menor también al promedio de los países latinoamericanos. En salud, por ejemplo, se gasta 4,1% del PBI, dos terceras partes del promedio latinoamericano. En educación el gasto público es 2,4% del PBI, un tercio menor al de los países latinoamericanos de similar nivel económico.

Las principales limitaciones a este respecto se deben a la estructura impositiva propia del modelo, aunque también existen efectos de la política fiscal y presupuestaria en general.

A pesar de los esfuerzos de la SUNAT, la presión tributaria se mantiene en niveles relativamente bajos, inferiores a los de décadas anteriores. Tal resultado se debe a que los sectores en los cuales se ha promovido la inversión, como la minería, gozan de beneficios tributarios: eliminación de impuestos a la exportación, impuesto a la renta rebajado a la mitad (15%), convenios de estabilidad que impiden que sean afectados por nuevos tributos, y no-cobro del canon por la explotación de los recursos naturales. El sector financiero, otro de los que más han crecido en estos años, también está exento de impuestos: los intereses no pagan IGV y las ganancias en Bolsa no están sujetas a ningún impuesto. Por otro lado, ya no hay impuestos al patrimonio personal, y el impuesto a la renta personal para ingresos elevados se redujo al 30%, menos de la mitad del anteriormente existente.

Dado que estos grandes contribuyentes han sido liberados de impuestos, los esfuerzos de la SUNAT han tenido que concentrarse en la industria y en la mediana y pequeña empresa, con la consecuencia conocida: recaudación baja y ahogo empresarial. Los otros contribuyentes importantes son ahora los trabajadores, cuyos pagos por impuesto a la renta han llegado este año a sobrepasar a los de las empresas.

Esta estructura impositiva ha llevado a que el sector empresarial capaz de generar empleos haya visto limitado su crecimiento, y a que los fondos destinados al gasto público se vean reducidos.

### **La política respecto de los servicios básicos**

Un segundo elemento de balance se relaciona con la organización del Estado y la sociedad para el combate contra la pobreza.



El balance de la sección anterior nos muestra a un Estado que en una coyuntura de bonanza económica (1994-97) ha tenido éxitos en cuanto a aumentar la cobertura de servicios muy básicos y a construir infraestructura, pero con grandes limitaciones para enfrentar problemáticas un poco más complejas, como la calidad de la educación primaria o el mantenimiento de las obras. ¿Cuáles son las razones de estos problemas?

### **Las reformas de segunda generación en el área social**

Durante esta década, uno de los temas que ha dominado la discusión en términos de desarrollo ha sido el de las reformas de segunda generación. Aún cuando el tema de las reformas de segunda generación excede el ámbito de estos servicios básicos para extenderse a otros como la gobernabilidad, la democracia, la reforma del Estado y la transparencia, tiene una importante concentración e influye en la organización de servicios como educación y salud.

Sin embargo, no hay una clara delimitación acerca de a qué se considera reformas de segunda generación. En general, tiende a considerarse como reformas a aquellas de carácter sistémico, que modifican las formas de comportamiento entre los distintos agentes involucrados. En los primeros años de los '90, a nivel internacional se dio particular énfasis a reformas que establecen mecanismos de competencia entre los proveedores de servicios y dan más poder a los usuarios a través de mecanismos de mercado (Banco Mundial, 1997; BID, 1996). Crecientemente, sin embargo, se ha venido dando importancia también a reformas orientadas a modificar la estructura interna del aparato estatal mediante la descentralización, o que abren otros mecanismos de relación con la población que no operan mediante el mercado, como aquellos orientados a empoderar a la población mediante el fortalecimiento y la mayor participación de sus organizaciones.

En cuanto a las reformas en el área social, las principales son el Sistema Privado de Pensiones mediante las AFP respecto de la jubilación, la introducción del sistema de empresas privadas (llamadas EPS) que compiten por prestar un seguro básico de salud, y el bachillerato en educación.

El hecho de que las reformas recién se estén implementando en salud y educación restringe su evaluación a un análisis ex-ante, siendo la reforma del sistema de jubilación la que se puede evaluar mejor. El régimen de jubilación peruano luego de la reforma se caracteriza por la coexistencia competitiva de dos sistemas, el público –sistema de reparto – y el privado. Los trabajadores pueden optar entre ambos, pero quien opta por el privado ya no puede regresar al público. El sistema privado de pensiones (en adelante SPP) opera con una cotización fija del 8% de la remuneración para la cuenta individual de jubilación, la cual es invertida por una empresa privada llamada Administradora de Fondos de Pensiones (AFP); la pensión se fija de acuerdo al monto acumulado en esta cuenta al momento de la jubi-

lación, establecido por ley en 65 años. Hay además otra cotización para un seguro de invalidez y sobrevivencia que se fija por cada AFP, y que actualmente es superior al 2%. Por sus servicios, las AFP cobran una comisión que actualmente fluctúa en el 2% de la remuneración. Las AFP son reguladas por la Superintendencia de AFP, que establece un rango para la composición de cartera entre distintos activos, y supervisa la calidad de riesgo de los mismos. Aunque la ley lo manda, no hay una pensión mínima. El sistema público funciona con pensiones predefinidas de acuerdo a los años de cotización y a los últimos salarios, pero con un tope fijado por el gobierno, que hoy es equivalente a 170 dólares.

Un balance de la introducción del SPP indica que: no se ha avanzado en ampliar la cobertura de la seguridad social en jubilación hacia los pobres e informales; la introducción del SPP ha llevado a una reducción de las contribuciones al Sistema Nacional de Pensiones, lo que ha demandado recursos del presupuesto público y ha llevado a que se mantengan las pensiones en niveles muy reducidos; los costos operativos del sistema privado son muy elevados, de manera tal que la rentabilidad neta<sup>3</sup> de los fondos es prácticamente nula o negativa; las posibilidades de elección y la competencia son bastante limitadas debido al diseño del sistema<sup>4</sup>, problemas de información<sup>5</sup> y el tamaño restringido del mercado (sólo quedan 4 AFP en la actualidad). Como efecto positivo puede encontrarse una captación de un monto de fondos importante (casi USD 2 mil millones), que ha ampliado los recursos financieros al alcance de las empresas.

La reforma de la seguridad social en salud introduce las Empresas Prestadoras de Salud (EPS). En virtud de esta reforma, los asegurados pueden decidir trasladar la cuarta parte de su cotización de seguridad social – actualmente 9% del salario – a la EPS de su preferencia, estando ésta obligada solamente a prestarles la llamada “capa simple” de atención de salud. La “capa compleja” se mantiene bajo responsabilidad de la institución pública de la seguridad social (hoy llamada EsSalud, antes IPSS). Los trabajadores también pueden optar por mantener su atención de capa simple en EsSalud, entregando a ésta toda la cotización. La decisión de optar por una EPS se toma colectivamente a nivel del centro de trabajo, y no individualmente. La ley obliga a las EPS a tener capacidad instalada propia para atender a un 30% de su demanda, impidiendo así que sean empresas dedicadas exclusivamente al aseguramiento e intermediación del financiamiento de salud. Sin embargo, en la práctica no se viene cumpliendo esta disposición.

Esta reforma, aprobada legalmente en 1997, recién se ha iniciado realmente en 1999, y las EPS –hay 3 de ellas en operación– tienen aún pocos afiliados. Se estima que el sistema no atraerá sino a una pequeña parte de la población, debido a que la cotización disponible para contratar un seguro privado de salud es muy baja, a pesar de que éste sólo cubre la capa simple (dados un salario promedio de algo más de 200 dólares mensuales y un sueldo promedio de menos de 700 dólares mensuales, la cotización para las EPS sería de 4,5 y 16 dólares mensua-

les respectivamente, bastante menos de lo que cuesta un seguro privado de salud en la actualidad). Así, lo más probable es que las EPS capten casi exclusivamente a los trabajadores de empresas de punta, que en su mayoría ya tienen un seguro particular de salud, y que no conforman más de 3% de la PEA.

Los objetivos de la reforma parecen ser la introducción de niveles de competencia en los sistemas públicos de salud, que se limitan a la atención ambulatoria donde EsSalud tiene mayores dificultades para atender a la demanda y resulta más difícil la contratación de proveedores privados de los servicios. A su vez, el sistema de aseguramiento por centro de trabajo limita sustancialmente los problemas de riesgo moral, selección adversa y selección de riesgos que son comunes en los sistemas de aseguramiento con elección individual, y que traen consigo graves consecuencias en equidad y eficiencia.

Desde el punto de vista más global, sin embargo, esta reforma no resuelve el problema de la baja cobertura del aseguramiento<sup>6</sup>, que sigue limitado en la práctica a los trabajadores formales. Al mismo tiempo, tiende a reducir los niveles de solidaridad y redistribución de la seguridad social, al permitir que trabajadores de altos ingresos reduzcan su contribución a la misma sin que haya una reducción considerable en la demanda sobre los servicios: estos grupos eran los que ya realizaban la mayor parte de su atención ambulatoria de salud con proveedores privados, financiados mediante pagos de bolsillo o por seguros privados adicionales. Por último, no es claro que la reforma promueva una mayor eficiencia del sistema de salud. La introducción de competencia en la atención simple viene acompañada de: una mayor fragmentación de los sistemas de salud (lo que reduce los incentivos a la prevención y tratamiento oportunos de enfermedades que pueden derivar en atenciones complejas, así como posibles conflictos respecto de quién cubre el tratamiento de pacientes); la poca ampliación del mercado que representa para los seguros privados; que éstos no han introducido aún mecanismos de pago y gestión de los servicios modernos.

El bachillerato pretende reorganizar los niveles educativos en el Perú, introduciendo un nuevo nivel de 2 años que se ubica después de la secundaria, al mismo tiempo que reduce los años de secundaria de 5 a 4. En este caso, la reforma no implica un cambio de reglas respecto de la interacción entre el Estado y las familias, aunque una de las razones aducidas a favor del cambio es que por ser algo nuevo haría más fácil la introducción de nuevas formas de gestión en el sistema educativo. También se espera que el sector privado tenga un rol más importante en el bachillerato que en la educación secundaria, de la misma manera que en la educación superior hay una proporción mucho mayor de matrícula privada que en la secundaria. Por otro lado, se sostiene que la creación del bachillerato permitiría atender mejor la dinámica y necesidades propias de este sector de jóvenes, adaptando la enseñanza a su desarrollo personal y teniendo como objetivo prepararlos tanto para un nivel de educación superior como para el mundo del trabajo.

Como se ha dicho, el bachillerato es la reforma menos avanzada, estando solamente en nivel de piloto y sin tener una norma legal que la respalde. Los planes del Ministerio de Educación para su generalización y obligatoriedad se orientan recién hacia el 2005. Tampoco están definidas las nuevas formas de gestión que podría tener. Las principales preocupaciones vienen por el lado de la equidad, dado que ya en la secundaria hay problemas de acceso de los más pobres por vivir en zonas rurales y por los problemas de deserción, que presumiblemente serían mayores en el bachillerato.

Antes que una evaluación detallada de cada una de estas reformas, queremos resaltar sus rasgos comunes. El más importante es que todas son reformas que inciden fundamentalmente sobre la población de las ciudades y no pobre. Alas AFP y EPS accede el que ya está asegurado y tiene más o menos buenos ingresos para poder pagarlas; al bachillerato accede el que terminó la secundaria, requisito que logran muy pocos de los más pobres y de los jóvenes de zonas rurales. Así, estas reformas, por su carácter, han desviado la atención de los servicios básicos y los más pobres.

Las diferencias son en cambio notorias entre la reforma de las AFP ocurrida en la primera mitad de la década, y las referidas a salud y educación, iniciadas en la segunda mitad de la década. Mientras que el sistema de las AFP se introdujo rápidamente como una alternativa al Sistema Nacional de Pensiones existente, las reformas en salud y educación han sido bastante más tímidas y tardías. Las EPS recién han empezado a operar prácticamente en 1999, y sólo operan con la cuarta parte de la cotización a la seguridad social en salud. El bachillerato, si bien formalmente empezó en 1999, en realidad durante ese año fue casi un rótulo adicional al 5° de secundaria, ya que el año de estudios sirve para ambos propósitos, y se trata en su mayor parte de los mismos colegios y profesores.

Una hipótesis para explicar esta enorme diferencia tiene que ver con las fuerzas sociales que apoyan y se resisten a la reforma. En el caso de la jubilación<sup>7</sup>, el nuevo sistema es muy beneficioso para el capital financiero, que pasa a administrar los fondos, así como para las grandes empresas que pueden tener mayor acceso a financiamiento. Estarían afectados los jubilados, que lamentablemente tienen muy poco peso político. El balance político favorece nítidamente a la reforma. Lo contrario sucede en salud y educación: no hay claros grupos beneficiados, o los beneficios son bastante menores, como en el caso de salud, mientras que los trabajadores de esos sectores – maestros, médicos y trabajadores de salud – siguen siendo de los grupos más organizados y fuertes en el debilitado panorama sindical del Perú actual. Además, se ha evidenciado lo sensible que es la opinión pública respecto de estos temas, en particular la educación.

Esta misma explicación puede aplicarse a las diferencias en las reformas en salud y educación. Las reformas en salud tienen mayores elementos de mercado y son aplicadas con mayor antelación, siendo menos importantes la fuerza sindical y la opinión pública en salud que en educación.

Otro elemento que merece destacarse es el efecto que estas reformas tienen sobre el estado. Uno de los principales argumentos a favor de las reformas ha sido que el estado deje de hacer lo que no debe, para concentrarse en las tareas más importantes que le son propias. Sin embargo, no está claro que estas reformas hayan llevado a una simplificación o reducción de las actividades del Estado. En efecto, tanto en jubilación como en salud, donde se han introducido reformas orientadas hacia el mercado, han debido crearse superintendencias especiales, que están absorbiendo una cantidad significativa de recursos humanos altamente calificados y de recursos financieros, además de ampliar la gama de problemas que la administración pública debe manejar.

Simultáneamente se han realizado otras reformas, referidas no a las relaciones entre los distintos actores involucrados, sino a la forma en que el mismo estado se organiza para otorgar los servicios, y a las características de esos servicios. Estas reformas se refieren al cambio curricular en la educación primaria y a la promoción de nuevas metodologías de enseñanza, y en salud, a estrategias novedosas en algunos programas, y a los intentos por promover una atención primaria integral de salud. Estas reformas han sido muy poco analizadas y debatidas, y aparecen como temas más restringidos a los especialistas, a pesar de que pueden tener gran importancia sobre los servicios entregados a la población.

### **La institucionalidad estatal**

Aunque se han intentado reformas orientadas a introducir la lógica del mercado y cambiar las relaciones entre los actores, el estado se ha mantenido como el principal financiador y proveedor de estos servicios. ¿Cuál es la situación en la que se encuentra el estado en estos sectores?

Un primer rasgo saltante es la débil institucionalidad existente. Los ministerios siguen siendo entidades débiles, donde se han ido construyendo equipos técnicos pero con una relación endeble y muy variable con los niveles más políticos de decisión. También se observa que en el Consejo de Ministros no hay un tratamiento permanente o un plan estratégico sobre estos temas, y que además hay una descoordinación muy grande entre los sectores.

La debilidad de los organismos estatales que implementan estos programas se complica porque en muchos casos existe una gama de organismos que entrecruzan sus funciones, siendo algunos ejemplos destacados los referentes al saneamiento rural, los programas de alimentación y nutrición, y los proyectos productivos agropecuarios, siendo la coordinación entre ellos bastante débil. En algunos casos, la creación de organismos como FONCODES<sup>8</sup>, al mismo tiempo que daba solución a problemas específicos –como la ejecución rápida de pequeños proyectos en zonas rurales–, ha agravado estos problemas.

Una hipótesis explicativa de este fenómeno, relacionada con el régimen político, es la siguiente. Debido a la inexistencia de contrapesos al Poder Ejecutivo, como podrían ser un Congreso fiscalizador o una sociedad civil fuerte, no existen canales alternativos de información que permitan evaluar el funcionamiento de los distintos organismos y funcionarios de confianza. El Presidente opta, entonces, por diluir las responsabilidades –muchas personas con poco poder cada una– y establecer organismos y responsables alternativos que “compitan” con los existentes. Ello también concuerda con un régimen autoritario que se muestra reacio a compartir el poder, inclusive en pequeña escala.

El problema es que, aún así, la información fluye con dificultad, y se generan además duplicaciones y desperdicios por doquier. Bajo esta hipótesis, el régimen político no sólo puede ser criticado desde una óptica democrática, por la escasa participación de la población en las decisiones, sino también en cuanto a criterios de eficiencia.

Pero el problema no es sólo del Poder Ejecutivo. El Congreso y los partidos políticos tienen una capacidad muy limitada de evaluar lo que realmente pasa en estos sectores sociales, y la sociedad civil no tiene tampoco la capacidad de hacerse sentir en estos temas. Lo que sucede en el Congreso y lo que hacen las Comisiones de Salud y de Educación deja mucho que desear. Los partidos políticos no se desempeñan mucho mejor tampoco.

Probablemente es en el ámbito de las ONG donde hay propuestas algo más elaboradas, pero éstas se encuentran todavía muy poco estructuradas. Lo mismo podemos decir de la opinión pública y del tratamiento de los medios de comunicación, etc.

Por otro lado, en los distintos sectores y ministerios, los principales núcleos de reforzamiento de la capacidad estatal y de cambios orientados a la modernización de los servicios, han sido aquellos establecidos mediante proyectos financiados externamente, y en particular por organismos internacionales (Banco Mundial y BID)<sup>9</sup>. Si bien esto ha permitido recuperar capacidades en algunas áreas de la administración pública de los sectores sociales, por otro lado abre nuevas preguntas. Las mismas se refieren a la mayor influencia que estos organismos adquieren en la definición de las políticas internas, la sostenibilidad de las mejoras logradas, y sus efectos sobre otras áreas de la administración que quedan rezagadas en su modernización.

### **Descentralización y participación**

Luego de una década en la que ha habido muy pocos avances sobre este tema, el anuncio presidencial del traspaso de los servicios de salud y educación a las municipalidades ha cambiado el panorama. Dado lo poco que se conoce de las decisiones gubernamentales al respecto, y puesto que se trata de cuestiones que

se van a hacer realidad en el año 2000, restringiremos nuestro análisis a las experiencias realmente existentes en esta década.

Tres elementos serán sujeto de análisis: los gobiernos regionales, los Comités Locales de Administración en Salud (CLAS) y los Núcleos Ejecutores de FONCODES. Los gobiernos regionales, dirigidos por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), no han sido instancias descentralizadas de gobierno que hayan desarrollado una adecuación de los servicios estatales a las realidades regionales, sino que se han mantenido básicamente como entidades administrativas desconcentradas. Dos ejemplos de funciones que deberían cumplir pero que no han realizado son la adecuación de la currícula a la realidad regional, y el desarrollo de programas de salud adecuados a los problemas de salud y realidades geográficas y culturales de su región. En muchos casos, además, su dependencia administrativa del Ministerio de la Presidencia, y no de los ministerios sectoriales, ha generado problemas de coordinación.

Las experiencias más innovadoras han sido los CLAS y FONCODES. Ambas se desarrollan a un nivel de comunidad muy pequeño, sin relacionarse con las instancias de gobierno local y regional existentes. En el caso de los CLAS, se trata de un sistema mediante el cual los centros y puestos de salud son administrados por un Comité conformado por el médico jefe, tres representantes de la comunidad nombrados por el gobierno y otros tres representantes de la comunidad elegidos por ésta. El Ministerio de Salud les transfiere fondos<sup>10</sup> de acuerdo a un convenio que incluye el compromiso de cumplir un Plan Local de Salud, y el CLAS tiene autonomía en el uso de esos fondos, incluyendo la contratación de personal. A pesar de las limitaciones en la representación comunal, diversas evaluaciones (Cortez, 1998; Altobelli, 1998) muestran un efecto positivo de los CLAS sobre la eficiencia, equidad y calidad. Sin embargo, luego de más de cinco años de experiencia, los CLAS cubren a menos de una décima parte de los establecimientos de primer nivel de atención en salud, y no ha existido un sistema de seguimiento y apoyo a ellos, lo que revela las resistencias a ampliar este esquema en el Ministerio de Salud (Banco Mundial, 1999[c]).

Los principales problemas de este esquema de los CLAS son: i) se pierden economías de escala que existen naturalmente en los servicios de salud, incluso a nivel de atención primaria, así como en la administración de los recursos; ii) se pierden posibilidades de mayor coordinación con otros sectores sociales, como educación, iii) se limitan las posibilidades de una atención más integral que refiera a los pacientes hacia y desde establecimientos que pueden prestar servicios de mayor complejidad.

Por su parte, la experiencia de FONCODES consiste en financiar a comunidades para que éstas ejecuten los proyectos que han solicitado, dentro de un menú de posibilidades establecido. En principio, las propias comunidades nombran a su Núcleo Ejecutor, escogen el proyecto de su preferencia, contratan al proyec-

tista, contratan al inspector –que hace las veces de un jefe de obra-, contratan a los trabajadores, y compran los materiales requeridos. En la realidad, muchos de estos procesos están fuertemente influidos por profesionales que tienen una mayor o menor vinculación con FONCODES. Las evaluaciones realizadas, sin embargo, muestran que los principales problemas de FONCODES no se encuentran en una baja apropiación de la comunidad de los proyectos, sino más bien en la insuficiencia de los sistemas de apoyo que permitan: i) que los proyectos se enmarquen y sirvan a un proceso de desarrollo de la comunidad y región<sup>11</sup>; ii) que las obras sean técnicamente bien realizadas, problema particularmente serio en las obras de saneamiento que han sido privilegiadas en el último lustro, iii) que cuenten con la capacitación y los elementos complementarios para su máximo impacto sobre las condiciones de vida (vg.: que el agua de riego sea bien usada, que la población use adecuadamente el agua potable para su higiene, etc); iv) que las obras sean sostenibles, contando con el mantenimiento adecuado.

La gran ventaja de FONCODES ha sido: llegar a centros rurales poblados muy alejados, muchos de los cuales nunca antes habían sido alcanzados por el estado; focalizar adecuadamente sus inversiones; y realizar las inversiones sociales de manera ágil y rápida.

Los problemas comunes a ambas experiencias se refieren a las limitaciones de una estrategia participativa que se restringe al nivel comunal y a su sector, y a la ausencia de sistemas de apoyo que promuevan las capacidades locales para un mejor aprovechamiento y sostenibilidad de los proyectos.

### **El problema laboral en salud y educación**

Uno de los temas que no han sido abordados adecuadamente en esta década ha sido el de la gestión de recursos humanos en los sectores de salud y educación, entendiendo por ello la formación, selección, contratación, remuneración y promoción de los trabajadores, técnicos y profesionales. Es interesante notar que, además de lo que puede considerarse como política laboral en una empresa privada u otros sectores económicos, estamos incluyendo también la formación de recursos humanos, dado que es una tarea principalmente a cargo de institutos y universidades estatales, y que el principal demandante de mano de obra en estos sectores es el propio estado.

Los cambios en la década de los '90 se han reducido a: i) establecer un sistema de contratación paralelo para los nuevos trabajadores mediante contratos a plazo fijo (educación) o contratos de servicios no personales (Programa Salud Básica para Todos); ii) en educación, establecer un mecanismo de concurso para los nuevos contratos; iii) en salud, bajo el PSBPT, establecer pagos diferenciados con remuneraciones sustancialmente más altas para zonas rurales y de frontera. Paralelamente se ha mantenido un nivel de sueldos bastante bajo tanto en comparación con



décadas anteriores como con otros países latinoamericanos, que es el principal factor que ha permitido que el gasto público en estos sectores se mantenga reducido.

El nuevo sistema de contratación de personal ha generado un régimen dual, con los elementos de inequidad y de conflicto que ello implica<sup>12</sup>. El antiguo mantiene todos los vicios de un sistema donde hay estabilidad prácticamente absoluta, y donde además el hecho de que los cargos directivos sean nombrados entre los mismos profesionales y con alta rotación entre ellos, hace que se conformen grupos cerrados donde nadie está dispuesto a enfrentarse a la mediocridad y la corrupción. El nuevo no ha logrado superar estas deficiencias, entre otras cosas debido a que la permanencia en el puesto o el ascenso no están vinculados al desempeño; no existe ningún sistema para medir ni siquiera los aspectos más elementales del desempeño del trabajo, como la asistencia o el cumplimiento del horario, o mantener un archivo con la historia laboral de los trabajadores. El asunto llega a tal extremo que recién en estos momentos el Ministerio de Educación está desarrollando un esfuerzo para ordenar y estandarizar sus planillas.

Por otro lado, se observan elementos contradictorios con otras políticas: por ejemplo, muchos médicos y trabajadores de salud carecen de seguro social de salud debido a que son contratados como “servicios no personales” (a pesar de que evidentemente se trata de personal dependiente). Así, el Ministerio de Salud da el ejemplo de cómo evadir las obligaciones de la seguridad social, y desalienta el cumplimiento de esta obligación.

Tampoco ha habido un aprendizaje cruzado. Educación ha establecido un sistema de contratación por exámenes que constituye un avance pero no es imitado por Salud, mientras que en esta área se pagan bonificaciones en zonas rurales que no han sido replicadas por educación.

Otro problema se refiere a la formación del personal especializado para la prestación de estos servicios: maestros, médicos, enfermeras, y otros profesionales y técnicos de la salud. En este terreno se observa simultáneamente una explosión en la cantidad de personas formadas y en formación, un problema serio de calidad de esa formación con relación a los cánones previos, y una inadecuación de esa formación a la realidad de las zonas rurales donde esos profesionales deberían ser destinados mayormente, debido a que es donde la cobertura aún debe ampliarse. Esto sucede tanto en educación como en salud, pero sólo en este último caso se ha dictado una ley para controlar dicho fenómeno, posiblemente por la mayor preocupación por la calidad y la exclusividad en el servicio que tienen los médicos.

### **Servicios básicos en áreas rurales**

Uno de los problemas persistentes en cuanto a los servicios básicos en el Perú es el referido al acceso a los mismos en las áreas rurales<sup>13</sup>. Luego de décadas

de expansión, la educación primaria y la salud básica han logrado llegar a la mayoría de las áreas rurales. Persisten, sin embargo, problemas en: i) la expansión de estos servicios básicos en áreas rurales de población dispersa, particularmente en algunas provincias de la sierra y la selva; ii) la expansión de la educación secundaria y superior, y la salud de mediana y alta complejidad, en la mayoría de las áreas rurales. Estos problemas no son exclusivos de la educación y la salud. Otros servicios, como los de saneamiento y electricidad, enfrentan problemas similares a los señalados.

Estos problemas se deben a: i) las economías de escala existentes en estos servicios y la necesidad no cubierta de que funcionen en red, es decir, en sistemas que integran distintos niveles y servicios, así como del uso de nuevas tecnologías para hacerlos llegar a poblaciones aisladas; ii) la existencia de economías de aglomeramiento, mediante las cuales estos servicios muestran economías en su funcionamiento conjunto, particularmente en cuanto a la administración de los mismos; iii) realidades culturales propias de las zonas rurales, que demandan una adecuación de los servicios que no ha sido producida en forma generalizada (Vg. educación bilingüe, partos).

Existen experiencias valiosas en estos campos. En educación bilingüe, con las escuelas de frontera, con las brigadas itinerantes de salud, los hogares maternos, y el trabajo con parteras y promotores de salud. Sin embargo, estas experiencias aún no pasan de ser experiencias piloto, y su generalización es difícil dada la heterogeneidad de la realidad geográfica y social del Perú rural.

## **A modo de conclusión**

La política económica neoliberal no ha logrado generar empleo e ingresos al ritmo necesario para reducir significativamente la pobreza por ingresos en el Perú, y ha puesto límites reducidos al gasto social. La relación entre la estructura sectorial de crecimiento y el escaso dinamismo en la demanda de trabajo parecen ser los determinantes principales de este resultado.

En relación a las políticas de educación y de salud, las llamadas reformas de segunda generación han sido implantadas de manera incompleta, y a juzgar por los antecedentes de la reforma en el sistema previsional, no resuelven los problemas de falta de acceso ni de eficiencia. La introducción de mecanismos de mercado sin una regulación adecuada en ámbitos en los cuales existen severos problemas de información incompleta y falta de acceso de amplios sectores sociales por distancias geográficas y deficiencias de ingresos, no son suficientes, y pueden representar un retroceso antes que un avance hacia los objetivos de lograr una cobertura universal de estos servicios básicos.

La actuación directa del estado, que ha seguido siendo preponderante en salud y educación, ha logrado un aumento de la cobertura en salud y ha otorgado

textos y elementos complementarios en educación, pero no ha logrado mejorar sustancialmente la calidad de los servicios. Las limitaciones presupuestarias han jugado un rol fundamental en hacer que el aumento de cobertura haya sido logrado a costa de la calidad, siendo el vínculo entre ambos la contención salarial y la política laboral. Así, la limitación del gasto público ha llevado a que se mantengan remuneraciones reducidas, que abonan la baja calidad de los servicios en sectores como los analizados, en los que el recurso humano es fundamental.

Adicionalmente a estas limitaciones presupuestarias, la apuesta por reformas estructurales ha llevado a dejar de lado otras políticas, como la descentralización de los servicios, la introducción de nuevas relaciones laborales que consideren incentivos al desempeño, y el desarrollo de programas adecuados a la realidad rural, que podrían haber tenido un efecto importante sobre la cobertura y calidad de los servicios. Estos elementos constituyen los principales elementos que configuran la agenda pendiente a resolver en la siguiente década.

## **Bibliografía**

- Altobelli, Laura 1998 *Comparative analysis of primary health care facilities with participation of civil society in Venezuela and Peru* (Washington DC: BID).
- Banco Interamericano de Desarrollo 1996 *Progreso Económico y Social en América Latina 1996. Cómo organizar con éxito los servicios sociales* (Washington DC).
- Banco Mundial 1999[a] *Poverty and social developments in Peru, 1994-97* (Washington DC).
- Banco Mundial 1999[b] *Estudio sectorial sobre financiamiento educativo y educación rural en el Perú* (Washington DC).
- Banco Mundial 1999[c] *Peru: Improving health care for the poor* (Washington DC).
- Banco Mundial 1997 *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997* (Washington DC).
- Cortez, Rafael 1998 *Equidad y calidad de los servicios de salud: el caso de los CLAS* (Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico).
- Dubois, Fritz y Nelson, Shack 1999 “Balance y perspectivas en la lucha contra la pobreza en el Perú 1995-2000”, en *Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza* (Lima: Banco Mundial-Comisión Europea-Presidencia del Consejo de Ministros-USAID).
- INEI – DHS – Macro Internacional 1997 *Encuesta nacional de demografía y salud 1996* (Lima).
- Kanbur, Ravi y Lyn Squire 1999 *The evolution of thinking about poverty: exploring the interactions* (Banco Mundial).
- Petretta, Margarita y Luis Cordero 1999 “El aseguramiento público en salud: factores que intervienen en la elección del proveedor”, en R. Webb y M. Ventocilla *Pobreza y Economía Social* (Instituto Cuánto-UNICEF, Lima).
- Presidencia de la República 1998 Plan Nacional de Nutrición y Alimentación “Nutrición al alcance de todos” 1998-2000 (Lima).
- PROPAL-GTZ 1999 *Análisis de la línea de base de Huancavelica* (PROPAL-GTZ, Lima).
- Rojas, Jorge 1998 *La rentabilidad del Sistema Privado de Pensiones en el Perú: 1993-1997*. Documento de Trabajo del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima) N° 160.

## Notas

1 Existen diversas estimaciones y fuentes al respecto (Escobal y Torero, 1998; Instituto Cuánto, 1994 y 1997; Banco Mundial, 1999[a]), las cuales no carecen de problemas metodológicos; en particular, no existen una serie oficial ni ningún cálculo bajo una metodología que permita una comparación de la pobreza en la década. Un aspecto de particular importancia es que no se considera que el progreso social eleva naturalmente los estándares de vida que consideramos como los mínimos aceptables.

2 Los datos de gasto social, sin embargo, son poco transparentes, habiendo el gobierno variado continuamente en cuanto a qué rubros del presupuesto se consideran gasto social.

3 Por rentabilidad neta se entiende la rentabilidad de los fondos, descontando los costos de las comisiones que cobran las AFP.

4 La ley promueve que las AFP mantengan su cartera con una rentabilidad similar a la del promedio, dado que se penaliza económicamente a la que tiene una rentabilidad mucho menor al mismo. Si todas las AFP obtienen una rentabilidad baja o negativa, sin embargo, no hay penalidad.

5 Es imposible para los asegurados conocer cuál AFP ofrece la mejor combinación rentabilidad - riesgo.

6 A fin de enfrentar este problema, EsSalud está probando nuevos esquemas de seguro para determinados grupos de la población, como el seguro universitario y el seguro para pescadores artesanales.

7 El Sistema Privado de Pensiones también tiene un componente orientado a la seguridad frente a la invalidez y sobrevivencia (viudos/as y huérfanas/os).

8 FONCODES es la sigla del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, nombre del fondo de inversión social peruano.

9 Prácticamente el único ejemplo de un programa novedoso sin financiamiento externo importante ha sido el del Programa Salud Básica para Todos. En un inicio fue parte de un Programa de Mejoramiento del Gasto Social Básico (originalmente llamado de Focalización del Gasto Social) que operaba en varios sectores, pero fue en salud donde llegó a operar con efectos significativos.

10 Aunque se mantienen el personal nombrado y la entrega de insumos por parte de los programas nacionales de salud, elementos que siguen dependiendo de la estructura del MINSA.

11 Algunos intentos realizados por sugerencia de la cooperación internacional (Predes, Profines) para enmarcar esta estrategia dentro de planes distrita-

les o provinciales concertados, han terminado desmantelados por resistencias políticas del gobierno, que siente que pierde control sobre el proceso.

12 Sin embargo, la existencia de derechos adquiridos y de sindicatos fuertes hace difícil pensar en la posibilidad de introducir reformas sustanciales en el régimen laboral de otra manera en estos sectores.

13 Este problema es parte del problema de la escasa presencia del estado en áreas rurales.

## *Capítulo 3*

### *Modernización neoliberal en México Nueva valoración del territorio y sus recursos*

← Ana Esther Cecaña \*

**A**ún antes de que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial diseñaran sus políticas de ajuste estructural como estrategia de reestructuración global de la economía mundial, México se convirtió en laboratorio de los proyectos de deslocalización o desmembramiento internacional de los procesos productivos, constituyéndose en uno de los ejes de la renovación tecnológica en Estados Unidos y de la expulsión de los daños ecológicos generados por la exuberante industrialización del período de posguerra.

Este proceso dio paso a una mayor integración de los estilos y ciclos de acumulación de capital, notablemente a partir del desarrollo de la industria maquiladora y de la reconversión de la planta productiva hacia el mercado mundial, con su obligada escala técnica en Estados Unidos o en relación con alguna transnacional norteamericana.

Territorio, población (fuerza de trabajo), economía, y más tarde política y legalidad, se adaptan paulatinamente a las nuevas condiciones de la competencia intercapitalista, en la que Estados Unidos tuvo que disputar y confirmar su supremacía, manteniendo a México, entre otros, como parte de su plataforma de lucha. El modelo económico de fomento a la industria nacional en México, y de fortalecimiento del mercado interno, invierte sus ejes reguladores y se incorpora a la dinámica de reconversión tecnológica y productiva del capital internacional de origen norteamericano.

---

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Los cambios de modelo y dinámica productiva se asientan principalmente en cuatro campos: la modificación de los criterios sobre el uso de los recursos estratégicos de la Nación; la reconversión de la industria a la producción de maquila; una redefinición sustancial del mercado de trabajo y de la distribución del ingreso; y la reorganización económica del territorio.

### **Los recursos estratégicos**

Desde 1938, año en que los recursos petroleros del país fueron expropiados para beneficio colectivo del pueblo de México, la industria petrolera fue un paradigma de la fortaleza y autodeterminación de la Nación mexicana. La política petrolera fue un soporte del desarrollismo, que orientó durante casi cuarenta años el impulso industrializador. El mercado interno creció notablemente, así como la diversificación de la planta productiva, que contó para su protección con petróleo seguro y barato.

Con la expansión creciente de la industria y la ofensiva de la OPEP en el mercado petrolero mundial, el interés norteamericano sobre el petróleo de México cobró nuevo vigor, ya que permitía fortalecer la posición regional de Estados Unidos, el mayor consumidor mundial de este recurso (Ceceña, 1995), y reposicionarse frente a los productores árabes. El último eslabón de esta batalla lo constituyó la guerra del Golfo.

El deterioro de los términos de intercambio de las exportaciones mexicanas y la sustancial descapitalización y precarización del campo -oferente de productos de exportación y bienes salario-, combinados con las presiones ejercidas por el gobierno de Estados Unidos hacia el cambio de la política petrolera mexicana, que restringía en lo fundamental el uso de este recurso a las necesidades internas de desarrollo, dieron lugar a una redefinición de la política económica, ubicando a la industria petrolera como el nuevo motor de la economía, fuertemente vinculado con el mercado mundial y con la captación de divisas. En vez de insistir en el fomento al sector productor de bienes de capital para propiciar un desarrollo productivo más completo, que diera solidez a la planta productiva internamente, se optó por reforzar el encañamiento productivo con el exterior (notablemente con Estados Unidos) en aras de aprovechar las ventajas comparativas provenientes de las riquezas del subsuelo y los altos precios alcanzados por el petróleo en el mercado internacional.

Esto dio lugar a la conformación de una burbuja de bonanza que permitió posponer el estallido de la crisis hasta 1982, momento en el que los precios empiezan a revertirse, en parte por el ingreso del petróleo mexicano en competencia con el de los países de la OPEP.

Durante el auge petrolero (1977/1981) la tasa de crecimiento anual de la economía pasó de 6,6 % del período anterior a 8,5 % (Hernández, 1999).



La reorientación en el uso de los recursos petroleros -que privilegió la obtención de divisas sobre la consolidación de la producción y el mercado interno- constituyó el primer paso de la conformación de una nueva modalidad de acumulación y gestión de la economía. Contrariamente a las expectativas de enriquecimiento desahogado que generaba la situación del mercado internacional de petróleo en esa precisa coyuntura, éste agudizó la vulnerabilidad relativa de la economía mexicana al inducir una modernización del sector sobre la base de endeudamientos crecientes que, supuestamente, serían más que compensados por los ingresos petroleros y todos los negocios que crecían a su abrigo. Efectivamente, “de 1977 a 1981, la deuda pública externa se incrementó en más de 30 mil millones de dólares (...) también el sector privado incrementó su deuda, de cerca de 2 mil a 18 mil millones de dólares en el mismo período” (Hernández, 1999: p. 119). A nadie se le ocurrió, aparentemente, prever el comportamiento del mercado internacional sobre la base de un análisis de estrategias de mediano plazo, y cuando caen los precios del petróleo la carga de la deuda se convierte en un mecanismo más de presión por parte de los acreedores: los organismos internacionales y el Estado norteamericano.

En este contexto las políticas de ajuste estructural propiamente dichas inician su aplicación en México a partir de la crisis de 1982, en que el gobierno tiene que validar el sistema bancario en su conjunto frente a los acreedores nacionales e internacionales. En 1982 la deuda externa total del sector público era de 65.419 millones de dólares frente a un total de 19.349 millones en 1976, mostrando un crecimiento acelerado de 67,7% anual. En 1994, bajo las condiciones forjadas por este modelo de ajuste y en el momento de arranque del TLCAN, la deuda pública externa es de 145 mil millones de dólares (Ortíz, 1996: p. 22). Actualmente se la estima en 170 mil, además de una abultada deuda interna, que respalda las operaciones de intermediación de los bancos y la capitalización fácil de los grandes empresarios mexicanos<sup>1</sup>.

Las exportaciones petroleras fueron durante todo este período un aliciente para el manejo despilfarrado del presupuesto público y para la reconversión definitiva del sector en pilar del nuevo modelo de encadenamiento hacia afuera de la economía, abandonando los intentos de crear una planta productiva y un mercado interno sólidos con base en la posesión de este recurso estratégico.

Cuadro 1

<b>Exportaciones Petroleras y no Petroleras</b> (Millones de Dólares)			
<b>PERIODO</b>	<b>Total FOB</b>	<b>Exportaciones Petroleras</b>	<b>Exportaciones no Petroleras*</b>
1980	15.511,8	10.441,3	5.070,9
1981	20.102,0	14.573,6	5.528,3
1982	21.229,6	16.447,3	4.752,4
1983	22.312,1	16.017,0	6.294,9
1984	24.195,9	16.601,5	7.594,6
1985	21.663,8	14.766,5	6.897,2
1986	16.157,7	6.307,3	9.850,3
1987	20.494,6	8.629,7	11.864,7
1988	20.545,9	6.711,2	13.834,6
1989	22.842,2	7.876,0	14.966,2
1990	26.838,5	10.103,7	16.734,9

\* Se incluyen las cifras de la industria maquiladora de exportación. Hay que recordar que su contribución neta es de aproximadamente el 20% del total por el esquema de importación del 98% de los insumos empleados.

Fuente: Grupo de Trabajo SHCP-Banco de México-INEGI.

Al final de este proceso, el petróleo de México ya no puede ser retirado del mercado mundial porque de su exportación depende el cumplimiento de los compromisos de deuda adquiridos en el extranjero. No sólo sigue funcionando como un importante generador de divisas, y no ya como garantía de la soberanía nacional y de un cierto grado de independencia de la economía mexicana, sino que está sujeto a una amenaza permanente de privatización/extranjerización. Los primeros pasos consistieron en una modificación constitucional que desplaza la frontera entre las actividades de procesamiento petrolero reservadas a la Nación y/o a los connacionales, y las que son susceptibles de ser privatizadas y/o extranjerizadas.

No obstante, como era de preverse, los términos de intercambio del petróleo –la relación volumen/valor– sufren la suerte de todos los productos primarios que se presentan en el mercado mundial y que tienen que enfrentar las prácticas monopólicas de los grandes consumidores y las presiones de los grandes financiadores. El precio del petróleo es expresión de las relaciones de fuerza en la economía mundial, y su variación no depende solamente de las determinaciones de sus productores.

Para Estados Unidos, el control de las políticas petroleras de los países latinoamericanos es de gran importancia para equilibrar fuerzas en el mercado mundial. Después de la crisis de la OPEP, Estados Unidos desplegó un conjunto de políticas buscando su reposicionamiento hegemónico en ese mercado. La incorporación de México significó alcanzar las cuotas de producción del Medio Oriente (ver cuadro 2) y, en perspectiva, ampliar de manera importante las reservas, ya que con ello se agregan todos los yacimientos del Sureste del país y los del Golfo de México que pertenecen, en un esquema de coparticipación todavía ambiguo, a los dos países que lo circundan: México y Estados Unidos.

Cuadro 2

<b>Producción de petróleo</b> (Millones de toneladas)										
	1987	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1997 % Total
<b>América del Norte</b>	<b>701,5</b>	<b>656,5</b>	<b>670,6</b>	<b>664,7</b>	<b>653,8</b>	<b>649,2</b>	<b>646,9</b>	<b>661,0</b>	<b>668,8</b>	<b>19,2</b>
Estados Unidos	467,8	417,1	423,4	413,5	397,5	388,0	384,0	382,5	379,2	10,9
México	143,8	147,1	154,5	154,5	154,6	155,2	151,3	163,4	170,6	4,9
Canadá	89,9	92,3	92,7	96,6	101,7	106,1	111,5	115,1	119,1	3,4
<b>América Sur y Centro</b>	<b>200,1</b>	<b>229,8</b>	<b>242,4</b>	<b>247,7</b>	<b>257,0</b>	<b>272,4</b>	<b>294,0</b>	<b>314,1</b>	<b>330,9</b>	<b>9,5</b>
<b>Total de América</b>	<b>901,6</b>	<b>886,3</b>	<b>913,0</b>	<b>912,4</b>	<b>910,8</b>	<b>921,6</b>	<b>940,9</b>	<b>975,1</b>	<b>999,7</b>	<b>28,7</b>
<b>Europa</b>	<b>218,6</b>	<b>217,5</b>	<b>227,5</b>	<b>244,4</b>	<b>256,6</b>	<b>300,6</b>	<b>311,6</b>	<b>327,9</b>	<b>327,5</b>	<b>9,4</b>
<b>Antigua Unión Soviética</b>	<b>625,1</b>	<b>570,6</b>	<b>515,9</b>	<b>451,2</b>	<b>403,1</b>	<b>363,6</b>	<b>358,4</b>	<b>355,0</b>	<b>362,9</b>	<b>10,4</b>
<b>Medio Oriente</b>	<b>637,4</b>	<b>861,9</b>	<b>836,5</b>	<b>909,6</b>	<b>945,3</b>	<b>960,5</b>	<b>969,0</b>	<b>990,7</b>	<b>1.045,3</b>	<b>30,1</b>
Arabia Saudita	220,2	341,3	426,7	440,7	431,1	426,1	426,6	434,6	449,9	12,9
Irán	115,7	161,4	173,4	174,7	182,2	182,6	182,7	183,8	184,2	5,3
Emiratos Arabes Unidos	72,9	104,8	121,1	115,3	111,3	113,1	113,7	117,8	121,2	3,5
Kuwait	52,3	62,1	9,9	54,7	96,0	104,0	104,4	103,8	104,1	3,0
<b>Africa</b>	<b>260,2</b>	<b>320,7</b>	<b>332,3</b>	<b>333,4</b>	<b>332,2</b>	<b>334,4</b>	<b>340,2</b>	<b>358,0</b>	<b>373,1</b>	<b>10,7</b>
<b>Asia del Pacífico</b>	<b>299,3</b>	<b>322,9</b>	<b>332,4</b>	<b>332,4</b>	<b>334,8</b>	<b>344,0</b>	<b>350,2</b>	<b>363,0</b>	<b>366,1</b>	<b>10,5</b>
China	134,1	138,3	141,0	142,0	144,0	146,1	149,0	158,5	160,1	4,6
Indonesia	67,4	71,9	78,3	74,1	74,3	74,3	73,9	74,1	73,2	2,1
India	30,9	34,8	33,1	30,2	29,0	33,2	37,1	36,2	37,0	1,1
Malasia	24,0	29,9	31,1	31,7	31,1	31,7	34,0	34,4	33,8	1,0
Australia	27,4	28,4	26,9	26,5	24,9	26,9	25,4	27,0	28,8	0,8
<b>TOTAL MUNDIAL</b>	<b>2.942,3</b>	<b>3.179,9</b>	<b>3.157,7</b>	<b>3.183,3</b>	<b>3.182,8</b>	<b>3.223,7</b>	<b>3.270,3</b>	<b>3.369,8</b>	<b>3.474,7</b>	<b>100,0</b>

Fuente: BP Statistical Review of World Energy

## **Reconversión de la industria a la producción de maquila**

El segundo eslabón de la transformación estructural de la economía mexicana y de su integración a la dinámica productiva de América del Norte, mucho antes de la firma del Tratado de Libre Comercio, lo constituye la implantación de la industria de maquila, que inicia su despegue en la década de los '70 y mantiene un crecimiento sostenido hasta el año 2000.

La vitalidad de la maquiladora se asienta fundamentalmente en su capacidad para transferir plusvalor hacia las empresas madre. Su lógica consiste en desdoblar la producción para maximizar el plusvalor apropiado, a través de una combinación de situaciones laborales histórica y culturalmente dispares. Las fases del proceso de producción global que se trasladan a los centros maquiladores no implican, o por lo menos no necesariamente, cambios sustanciales desde el punto de vista técnico u organizativo, pero sí desde el económico y el laboral. Las relaciones laborales se establecen sobre un terreno casi virgen, con asalariados de primera generación en el período de arranque y consolidación, y con una legislación salvaje, que prohíbe la sindicalización y permite contrataciones completamente irregulares en las que los trabajadores no crean ningún derecho (ni siquiera el de seguro médico) y están expuestos al despido sin indemnización en cualquier momento.

Estas condiciones, aunadas a la diferencia en los niveles salariales de las economías mexicana y estadounidense, brindan una oportunidad invaluable a los grandes capitales de Estados Unidos. Trasladar las fases intensivas en mano de obra al otro lado de la frontera sur les implicaba sustanciales ahorros, susceptibles de apuntalar su reconversión tecnológica y la competencia con las grandes empresas europeas y asiáticas, que empezaban a representar una amenaza a su hegemonía. La diferencia de salarios pasa de 3,4 veces en 1985 a 4,9 veces en 1997 (ver Cuadro 3), y por lo tanto el costo total de producción disminuye significativamente, considerando el número total de trabajadores empleados o de horas trabajadas en las plantas maquiladoras.

Cuadro 3

<b>Estados Unidos - México</b>											
Ventajas económicas de la diferencia salarial											
Dólares											
	1980	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costo Laboral por hora											
Estados Unidos	7,27	9,54	10,48	10,83	11,18	11,46	11,74	12,07	12,37	12,77	13,17
México	2,16	1,56	1,42	1,64	1,90	2,27	2,54	2,60	2,10	2,18	2,69
Diferencia de costos	5,11	7,98	9,06	9,19	9,28	9,19	9,20	9,47	10,27	10,59	10,48
Industria Maquiladora											
Trabajadores	119,546	211,968	429,725	446,436	467,352	505,698	542,074	583,044	648,263	753,708	898,786
Ahorro total/hora	610,880	1,691,505	3,893,309	4,102,747	4,337,027	4,647,365	4,987,081	5,521,427	6,654,710	7,978,432	9,416,264
Ahorro total/trabajador	9,872,87	14,528,84	16,570,21	16,752,39	16,484,93	16,646,67	16,836,09	17,879,67	19,388,16	20,340,22	19,189,41
Horas trabajadas en total (miles)	230,971	385,921	785,942	813,805	830,201	916,016	992,001	1,100,806	1,224,362	1,448,253	1,646,249
Ahorro total (miles)	1,180,262	3,079,650	7,120,635	7,478,868	7,704,265	8,418,187	9,126,409	10,424,633	12,568,624	15,330,590	17,247,170

Elaboración propia con base en información de las siguientes fuentes: INEGI, Industria maquiladora de exportación, Estadísticas, México. Varias ediciones. Bureau of Labor Statistics, Handbook of Labor Statistics, US Department of Labor, Washington, DC. Varias ed.

Si la transferencia de riqueza lograda por esta vía se hubiera aplicado totalmente a la creación tecnológica, la aportación de los trabajadores mexicanos no habría sido nada despreciable, como se muestra en el cuadro 4. Se trata por supuesto de un cálculo hipotético, que sin embargo puede ser muy elocuente para mostrar la importancia de la maquila como mecanismo para apuntalar de la capacidad competitiva de la industria norteamericana.

Cuadro 4

***Financiamiento de los trabajadores mexicanos  
a la renovación tecnológica de Estados Unidos***

Años	Estados Unidos: Gasto en Investigación y Desarrollo	Ahorro salarial en la maquiladora mexicana	%
Millones de dólares			
1980	44.200	1.180,26	2,67
1985	116.026	3.079,65	2,65
1989	143.603	7.120,64	4,96
1990	149.255	7.478,87	5,01
1991	154.348	7.704,27	4,99
1992	165.440	8.418,19	5,09
1993	165.624	9.126,41	5,51
1994	168.946	10.424,63	6,17
1995	183.496	12.568,62	6,85
1996	193.780	15.330,59	7,91
1997	206.466	17.247,17	8,35

Fuentes: INEGI, Estadísticas de la industria maquiladora de exportación, varios años; Raúl Ornelas Bernal, *Les entreprises transnationales et la domination économique. La concurrence au sein du noyau technologique*, Tesis de doctorado, Université de Paris X. Elaboración: Ana Esther Cecaña

Esta modalidad de eslabonamiento productivo internacional fue posible en buena medida por la situación crítica de los años '70. Los despidos paradigmáticos de la industria automotriz afectaron también las plantas ubicadas en México. Esto desató una oleada de desempleo, que fue paliada parcialmente por el "boom" petrolero, pero que en definitiva abrió la puerta a la precarización y transformación del mercado de trabajo, e inició la quiebra del aparato productivo en su conjunto. Efectivamente, a partir de los años '70, pero con mayor énfasis en los '80, la planta productiva del país desaparece o se transforma bajo un esquema de mayor articulación con procesos productivos externos<sup>2</sup>.

Se puede hablar de un proceso generalizado de maquilización con modalidades distintas pero con una lógica común: el encadenamiento productivo hacia el exterior (o desde el exterior). Esta lógica rige también la política económica de los gobiernos que se suceden desde entonces. En 1976, con el gobierno del presidente López Portillo, se inicia el gran viraje hacia el exterior: como fuente de financiamiento de un proceso vigorosamente volcado al mercado mundial, y consecuentemente como eje rector de las transformaciones internas.

El petróleo y la industria de maquila, pilares del aprovisionamiento de divisas, se convierten por ello en dinamizadores de la economía y, simultáneamente, en sus puntos vulnerables. Como puede observarse en el cuadro 1, a partir de 1986 la maquila se coloca por encima del petróleo en esta tarea, aunque su aportación neta, dado su alto nivel de importaciones, sólo supera a la del petróleo en 1998, año en que se registra una caída en los precios internacionales (ver cuadro 5).

Cuadro 5

Participación en la captación de divisas							
millones de dólares							
Año	Exportación				% Total		
	Total	Petróleo	Maquiladora		Petróleo	Maquiladora	
			Total	Neto		Total	Neto
1992	46.195,7	8.306,6	18.680,1	4.743,4	18,0	40,4	10,3
1993	51.886,0	7.418,4	21.583,0	5.140,0	14,3	41,6	9,9
1994	60.882,2	7.445,1	26.269,2	5.803,0	12,2	43,1	9,5
1995	79.541,7	8.422,4	31.103,2	4.924,4	10,6	39,1	6,2
1996	95.999,8	11.653,7	36.835,2	6.329,5	12,1	38,4	6,6
1997	110.431,4	11.323,0	45.107,1	8.750,0	10,3	40,8	7,9
1998	117.500,5	7.134,3	52.863,6	10.307,0	6,1	45,0	8,8

Fuente: SHCP-Banco de México-INEGI, Estadísticas respectivas y Certeza económica, 1999. Elaboración: Ana Esther Ceceña

### Redefinición del mercado de trabajo y de la concentración del ingreso

Con la maquilización y la reconversión de los procesos productivos, amplios contingentes de obreros son lanzados al mercado. Notablemente, entre ellos se encuentran segmentos de fuerza de trabajo calificada que resultan ya superfluos o demasiado caros ante las nuevas condiciones de automatización y de segregación internacional de la producción. Las especificidades histórico-políticas de México determinan que las líneas generales de precarización del trabajo, y de

ruptura o desestabilización de las organizaciones laborales, adquieran proporciones extremas.

En dos décadas se modificaron sustancialmente los ejes dinamizadores de la economía, la inserción de México en la división internacional del trabajo, y el contenido, dinámica y perfil de las relaciones laborales. La violencia con que se han realizado todas estas transformaciones, los grados de desposesión/exclusión que generan, y su impertinencia e ilegitimidad, son causa de una creciente conflictividad social que desborda las posibilidades del sistema político económico, inserto en contradicciones insalvables (Ceceña, 1999).

Todas las dimensiones de la vida social se transforman en estos años, sin que sea posible todavía aventurar los alcances de este proceso y los rasgos de la nueva conformación societal. Es factible, no obstante, identificar algunos de los elementos que lo caracterizan hasta el momento. Desde la perspectiva económica, los más significativos se relacionan con las condiciones generales del mercado de trabajo y con la polarización del ingreso.

## **Reconstrucción del mercado de trabajo**

A una recomposición del espectro productivo y de sus especificaciones técnicas, corresponde durante estos años una modificación de las relaciones de clase y de la composición misma de las clases. Dicha modificación se manifiesta en la emergencia de nuevas figuras en el mercado de trabajo o en el cambio de la presencia relativa de fuerzas de trabajo antes consideradas secundarias frente al tradicional proletariado industrial.

Las nuevas condiciones técnicas de los procesos de trabajo, que a un tiempo amplían la esfera geográfica de despliegue de la producción e incorporan a ella una buena parte de la diversidad de capacidades y cualidades que ofrece el mosaico cultural mundial, propician una reconfiguración del proletariado y una diversificación y particularización de sus contenidos (Ceceña, 1996). La clase se rehace dentro del proceso de trabajo modificando esferas y espacios antes disociados, y se reconoce en las nuevas experiencias de resistencia y de lucha (Thompson, 1979)<sup>3</sup>. La automatización de los procesos de trabajo y su despliegue hacia las esferas de organización y gestión general de la riqueza y las relaciones sociales, o incluso de la vida privada de los individuos, provocan y a la vez fundamentan el rediseño de los mercados de trabajo.

En México, las líneas generales de esta transformación son las siguientes:

*a. Feminización de la fuerza de trabajo.* De un empleo industrial casi totalmente masculino se pasa de golpe a la preferencia femenina en la contratación de fuerza de trabajo en las maquiladoras (entre 90 y 60 % según la rama). El carácter concreto de los procesos de trabajo impulsados de manera masiva (electróni-



cos, por ejemplo), la relativa simplificación técnica de otros, y la búsqueda por reducir al mínimo el fondo de salarios, propician una considerable feminización del empleo. El sector maquilador es el que marca la pauta en este terreno, y se contrata a mujeres que son de primera generación en el empleo industrial, no tienen ninguna experiencia sindical, y en muchos casos son madres solteras, lo que las hace más dóciles y proclives a aceptar menores salarios y peores condiciones de trabajo y de contratación. Además son consideradas menos calificadas que los varones, ya que no se les reconoce la especialización implícita en el lugar que les es asignado tradicionalmente en la sociedad (por ej., saber coser), y se arguye que su salario es complementario al del jefe de familia.

*b. Depresión general de los salarios y precarización del empleo.* Debido a las condiciones de excepción en las normas laborales y de feminización de la maquila, se impone una depresión de los salarios que, combinada con los despidos de las grandes plantas fordistas<sup>4</sup>, tiende a incorporar a más miembros de la familia al mercado laboral y a suavizar la inconformidad obrera ante un ejército industrial de reserva en constante ampliación. Algunos de los resultados evidentes fueron la precarización del empleo formal y la informalización paulatina de una franja creciente de actividades y relaciones de trabajo. De acuerdo con estimaciones de la OIT, ya para 1997 el 57 % del empleo en el sector no agrícola es informal (OIT, 1998)<sup>5</sup>.

Los salarios en México son, como dijimos, un elemento central para la atracción de inversiones extranjeras. No solamente mantienen las diferencias señaladas en el cuadro 3, sino que su grado de deterioro comparativo es mucho mayor al de los países de América del Norte (ver cuadro 6).

Cuadro 6

Costos Unitarios Comparativos de la Mano de Obra en la Industria Manufacturera			
Dólares			
Año	México	Estados Unidos	Canadá
1993	100,0	100,0	100,0
1994	93,8	99,7	91,8
1995	56,2	97,1	92,6
1996p/	52,3	95,4	96,0
1997	57,4	93,4	92,4
1998	56,3	92,5	89,1

p/ Cifras preliminares a partir de la fecha que se indica.  
Fuente: INEGI. Encuesta Industrial Mensual.

La precarización e informalización del empleo están relacionadas estrechamente con la revolución tecnológica que se abre paso en los últimos veinte años, y que no sólo supone un aumento en la composición orgánica del capital (que en el caso mexicano, con una estructura poblacional que ofrece anualmente 700.000 nuevos demandantes de empleo en el mercado de trabajo, combina la incapacidad de absorción con los despidos y el subempleo), sino también un cambio en los patrones de captación de empleo correspondientes con la paulatina desaparición de las franjas industriales medias y con su reconversión a la maquila y a la subcontratación.

La subcontratación, teniendo como una de sus virtudes el abaratamiento de la producción y el trabajo a destajo, funciona regularmente sobre la base de empleos temporales y erráticos, sin prestaciones sociales ni ningún tipo de seguridad laboral. Esto, combinado con los diferentes tipos de maquila que se han ido imponiendo a lo largo y ancho del territorio nacional y de la estructura productiva, constituye la razón profunda de la precarización en las condiciones de trabajo y de reproducción de la fuerza laboral mexicana. Es decir, la informalidad o precarización del empleo no es una característica circunstancial, sino que representa la nueva modalidad de las relaciones de trabajo en la economía mexicana.

Esta precarización o informalización de las relaciones laborales forma parte de la nueva lógica y de la nueva estructura de organización de la producción en el mundo capitalista, y representa uno de los mayores logros del neoliberalismo. Rompe las formas tradicionales de organización de clase, y propicia un desdibujamiento de los colectivos obreros al pulverizarlos en pequeñas unidades dispersas y con un alto grado de eventualidad en su forma de operar.

*c. Movilidad creciente de la fuerza de trabajo.* El tercer elemento que caracteriza la reconfiguración del mercado de trabajo es la migración. La disparidad de desarrollo, salarios y oportunidades a los dos lados de la frontera norte de México, ha determinado una fuerte afluencia de mexicanos hacia Estados Unidos en calidad de trabajadores temporales, legales e ilegales. En 1965, cuando termina oficialmente el Programa Braseró<sup>6</sup>, se abre definitivamente la puerta a la inmigración ilegal, que se convierte en una válvula de escape para las presiones sociales en México y en un elemento más de ahorro salarial importante para la economía estadounidense. Los mexicanos ocupan fácilmente los espacios más deprimidos de la escala salarial. Su *ilegalidad*, cuidadosamente dosificada y fomentada por empresarios y autoridades locales de Estados Unidos, es el mecanismo que permite *doblegar* a una fuerza de trabajo en total estado de indefensión, sin ninguna prestación social y bajo la permanente amenaza de expulsión<sup>7</sup>. En 1990 se encuentran registrados 4,5 millones de mexicanos en Estados Unidos (Statistical Abstract), pero de acuerdo con diferentes estimaciones, agregando a los trabajadores *indocumentados* la cifra estaría cerca de los 6 millones (Peña, 1995). Para el Immigration National Service de Estados Unidos, el número de inmigrantes

permanentes indocumentados en 1992 es de 3.379.000, de los cuales el 39,1% son mexicanos (1.321.000 mil) (Velasco, 1998: 45-46). Sin embargo, a esto hay que agregar los indocumentados temporales o flotantes, que son la mayoría. Las estimaciones de diferentes agencias de protección a migrantes reportan cifras mucho mayores, que van de 10 a 25 millones de trabajadores mexicanos en Estados Unidos entre legales y diferentes categorías de ilegales.

Este flujo migratorio, el mayor del mundo contemporáneo, implica un cambio en la estructura demográfica de amplias regiones de México. Las comunidades de niños, mujeres y ancianos empiezan a ser comunes, y la presencia de los hombres adultos se percibe principalmente por los recursos que éstos remiten desde el exterior. En estas condiciones se rompen definitivamente las tradiciones de sobrevivencia y la organización social de las localidades afectadas por la emigración. A tal punto esta dinámica migratoria se ha internalizado en la lógica de sobrevivencia de algunos segmentos de la población mexicana, que se ha empezado a hablar de *comunidades transnacionales*<sup>8</sup>.

Sin embargo, no es ésta la única forma de migración que ha modificado la lógica de supervivencia de muchas de las comunidades de agricultores. La densidad de los desplazamientos internos se ha incrementado por lo menos en dos sentidos: o bien los trabajadores migran al norte maquilador con efectos sobre sus poblados muy similares a los ya descritos<sup>9</sup>, o bien hay una migración de familias enteras que se desplazan sin tregua siguiendo la ruta estacional de los cultivos de exportación a lo largo del territorio nacional, desde el centro sur hasta regiones fronterizas con Estados Unidos (Barrón, 1995). Se trata indudablemente de movimientos de población inducidos por la *modernidad*, pero que remiten al nomadismo, sólo que regido por la agricultura capitalista y el mercado mundial, y carentes por ello de los márgenes de libertad y de supervivencia característicos del nomadismo prehispánico.

*d. Cancelación jurídica de la propiedad colectiva de la tierra.* En 1992, como parte de las medidas del llamado ajuste estructural, y particularmente de los requisitos previos a la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, se introduce una modificación al artículo 27 de la Constitución, por demás emblemático del pacto social establecido en la Revolución mexicana de 1910/17 (Héau-Lambert, 1995), que anula el reconocimiento a la propiedad colectiva de la tierra y con ello los *usos y costumbres* de poblaciones indias y de la mayor parte del campesinado del país. Mediante esta enmienda tanto las tierras comunales como los ejidos<sup>10</sup> son convertidos en propiedad privada individual, además de que se legaliza al latifundio dentro de ciertas normas específicas.

Ello ha dado lugar a una serie de procesos de expropiación disfrazada, a una profundización del éxodo rural, y a diversas manifestaciones de inconformidad, entre las que se destaca el levantamiento zapatista del 1° de enero de 1994.

A partir de la (contra)reforma de 1992, se forman o cobran visibilidad los enormes latifundios de propiedad nacional o extranjera que se dedican a cultivos de exportación muy valorados en el mercado mundial, como los de tabaco, hule, eucalipto y frutos tropicales. A partir de ese momento también se legaliza la desestructuración de las comunidades rurales, que son arrojadas a un mercado de trabajo insuficiente e incapaz de acogerlas, además de la posibilidad de apropiación privada de recursos naturales, como selvas y bosques propiedad de la nación. Las reformas al artículo 27 constitucional son así la justificación jurídica de un violento proceso de desarraigo, desestructuración social, fragmentación y expropiación territorial, acorde con la concepción de las políticas de ajuste estructural promovidas por los grandes poderes mundiales a través de organismos como el FMI y el Banco Mundial.

Estas cuatro dimensiones del proceso de readecuación de las relaciones sociales y, consecuentemente, del mercado de trabajo, conforman la manera específica no de ajuste sino de transformación estructural correspondiente a la fase neoliberal del capitalismo.

El saldo de la gran transformación neoliberal de la sociedad no ha sido el engrandecimiento del mercado, sino el empobrecimiento hasta los grados más ofensivos de miseria del 75% de los mexicanos, la pérdida de una parte sustancial de las conquistas laborales anteriores, la ampliación de los miembros de la familia que se incorporan al mercado de trabajo y por tanto la multiplicación de fuerza de trabajo a cambio de la garantía de la estricta sobrevivencia, la ampliación del plusvalor generado y apropiado, la indefensión y desdibujamiento de referentes en las relaciones sociales, y el saqueo potencial de todo el territorio.

## **La polarización social**

La manifestación más elocuente del éxito del neoliberalismo y de las llamadas políticas de ajuste estructural es el enriquecimiento vertiginoso de un pequeñísimo grupo de empresarios al amparo del régimen, mientras el resto de la población se hunde en la pobreza.

En 1989 sólo una familia mexicana formaba parte de la famosa lista de supermillonarios (billionaires) de la revista *Forbes*. Para 1992 siete mexicanos compartían ese honor; en 1993 trece, y en 1994 veinticuatro. Dentro de éstos, el hombre más rico, Carlos Slim (dueño de Telmex), que apareció por primera vez en la lista en 1992 con una fortuna de 2.100 millones de dólares, para 1994 aumentó 215% su riqueza (6.600 millones), colocándose en el cuarto lugar del mundo en fortunas personales. Ya en 1998 su fortuna se calcula en 7.200 millones, duplicando a la de George Soros, y en 1999 en 8.000 (Forbes, 1989, 1998, 1999; Proceso, 1994).

“Convertido en el cuarto hombre más rico del mundo, Slim (...) rebasó a poseedores de fortunas que tardaron décadas en acumularse, como las de la familia Rockefeller, de la familia alemana Henkel –propietaria de las firmas Bayer, Hoechst y BASF-, de los editores Hearst y de Lilliane Bettencourt, dueña de los cosméticos L’Oréal” (Proceso, 1994: p. 11).

Y todo esto ocurre durante la presidencia de Carlos Salinas, momento cumbre de las políticas de ajuste estructural.

Los años 1988/1994, correspondientes a la presidencia de Carlos Salinas, fueron simultáneamente los más rigurosos del ajuste y los de mayor polarización en el ingreso. Las 24 grandes fortunas registradas por Forbes en 1994 fueron amasadas<sup>11</sup> aceleradamente en los procesos de privatización, en contratos con el gobierno, en el aprovechamiento privilegiado de políticas públicas, y en el manejo patrimonialista de los recursos de la nación.

Como contrapartida de esta acelerada concentración de riqueza, se profundizaba la miseria social hasta el punto de alcanzar al 75,1% de la población en 1992, como se asienta en el cuadro 7.

Cuadro 7

Año	1984	1989	1992
	% de la población		
Pobreza	69,8	73,8	75,1
Pobreza extrema	40,3	47,3	50,7

Fuente: Datos extraídos de Julio Boltvinik (1999, p. 91)

Elaboración: Ana Esther Ceceña

La fortuna de los 24 supermillonarios ascendía en 1994 a 44.100 millones de dólares, equivalentes a la tercera parte de la deuda externa del país (Proceso, 1994: p. 9): “... en el período comprendido entre 1984 y la mitad de los años 1990, el 1% más rico aumentó su participación en el ingreso nacional de 8,3 a 29,8%...” (Aguilar, 2000: pp. 68-69). Y si bien las metodologías varían, es un hecho que la pobreza empieza a revertirse sobre aquellos que contribuyeron a generarla. Banamex-Accival, uno de los más importantes grupos financieros del país, cuyos criterios de medición son preferentemente moderados, reconoce que la pobreza extrema pasó de 15% en 1984 a 28% en 1999. Asimismo, informes oficiales (INEGI) indican que “... en el país existen 4,2 millones de hogares en condiciones de pobreza extrema, en los que habitan 24 millones de personas. Se calcula que 13,8 millones viven con un dólar diario” (*La Jornada*, 22 de junio de 1999). El Banco Mundial declara que “más preocupante es el hecho de que la proporción de pobres en México se haya incrementado des-

de 1989, a pesar del rápido crecimiento económico”, y atribuye a la crisis bancaria de 1995 el fracaso en el combate a la pobreza (*La Jornada*, 19 de septiembre de 1999).

En un reciente y meticulado estudio econométrico sobre distribución del ingreso y la pobreza en México, Genaro Aguilar concluye que entre 1989 y 1992 la pobreza aumentó un 11%, alcanzando a 69 millones de personas: el 76% de la población del país<sup>12</sup>.

Cuadro 8

Año	Proporción de ingresos de los						Medida de pobreza
	1%+ ricos	5%+ ricos	10%+ ricos	10%+ pobres	40%+ pobres	50%+ pobres	# pobres
1989	11,5	28,3	40,6	0,9	10,8	16,3	61.863.141
1992	16,3	33,7	45,7	0,4	7,8	12,9	69.117.063

Fuente: Aguilar, 2000. Datos extraídos de los anexos 3 y 6.

Elaboración: Ana Esther Ceceña

---

Más allá de los porcentajes, pensar en un país donde más de 69 millones de personas viven en la pobreza, en niveles que van de la indigencia total hasta salarios de 3,4 dólares al día, es pensar en un país en total descomposición o en vísperas de una explosión social de gran envergadura. La actualidad mexicana muestra signos muy claros en ambos sentidos, sin que pueda marcarse una tendencia definida a favor de alguno de ellos. En ambos casos, lo que empieza a ser evidente es la ingobernabilidad y la ilegitimidad del régimen.

## **Reorganización económica del territorio**

El territorio mexicano contiene una gran diversidad de climas, topografías, recursos naturales y culturas, razón por la cual ha sido codiciado por los grandes intereses económicos y geopolíticos de Estados Unidos a lo largo de la historia de esa nación. El enorme ímpetu del capital norteamericano, su necesidad permanentemente renovada de ampliar sus dominios, y las modalidades privatizadoras que adopta la reorganización capitalista en la fase neoliberal, señalan a México como uno de los territorios sujetos a un reordenamiento profundo.

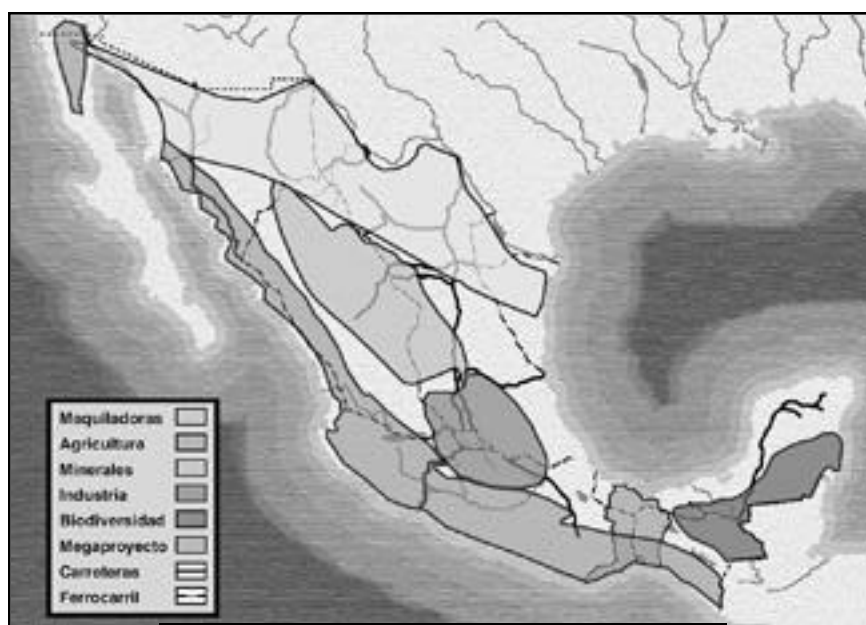
### **Los intereses económicos**

Recursos como el petróleo (al que ya nos hemos referido), los yacimientos mineros, las extensiones agrícolas reales y potenciales, el enorme y variado mosaico poblacional, y sobre todo la biodiversidad, son los componentes principa-

---

les que hacen de México un territorio en disputa. El petróleo, sustento de la reproducción general del sistema industrial capitalista, y la biodiversidad, materia prima de la industria farmacéutica, fuente de oxígeno para el planeta, pero además banco natural de información y generación de estructuras de lenguaje y procedimiento para la gene-informática y base de creación de la nueva tecnología genética (transformación por ingeniería genética, biotecnología), son los dos recursos naturales de mayor importancia en el mundo contemporáneo. Su aprovechamiento está relacionado con la capacidad tecnológica (sistemas de perforación profunda y/o flexible para el petróleo; secuenciadores e identificadores de genes para la biodiversidad), pero su apropiación está mediada por las dificultades inherentes a la organización nacional del sistema capitalista mundial.

El territorio mexicano, como se observa en el mapa, está regionalizado a través del trazado de las líneas de ferrocarril, que han sido paulatinamente privatizadas durante el período que analizamos.



Elaboración Ana Esther Ceceña e Itzam Pineda

La zona marcada con negro es la comprendida por el megaproyecto. Como se ve, es una franja completa de territorio que separa la región sureste, rica en petróleo y biodiversidad, del resto del país.

El trazado de cada línea de ferrocarril y de las principales carreteras está relacionado con la disponibilidad de recursos que históricamente han sido considerados valiosos, y desde un inicio respondió al interés de conducirlos hacia Esta-

dos Unidos, con un punto de inflexión en el centro de México. Como hace cien años, cuando fueron construidas, las vías férreas constituyen una estructura básica de reconocimiento de la riqueza del territorio mexicano, y su privatización y desnacionalización encuentran sus razones en intereses diversos del gran capital internacional, principalmente estadounidense. La construcción de los ferrocarriles otorgaba, en el siglo XIX, la posesión de las tierras colindantes a los constructores; su ubicación como ejes de territorialización otorga ahora la posibilidad de convertirse en articuladores de los procesos económicos regionales, debilitando así el control y la cohesión centralizada que sustentan la existencia de la nación.

Cada región, de hecho, tiene una dinámica económica distinta que proviene de su historia cultural y de sus características geográficas. Todas ellas encierran una gran riqueza económica, pero por el tipo de recursos que contiene, la región del suroeste posee una significación estratégica dentro de la competencia internacional. Como es evidente, en el caso de los recursos naturales no renovables<sup>13</sup> las ventajas competitivas están relacionadas con las alternativas y eficiencia en el aprovechamiento que permiten los adelantos tecnológicos, los cuales en este caso son detentados por las grandes transnacionales o sus subsidiarias, y con el grado de monopolio en el acceso a los recursos, es decir, con la posibilidad de posicionamiento en la zona.

### **Los intereses geoestratégicos**

Difícilmente algún proyecto sintetice mejor los intereses geoestratégicos de Estados Unidos que el de construcción de un nuevo canal de comunicación entre los océanos Atlántico y Pacífico, alternativo al de Panamá, y dentro del propio espacio de América del Norte.

Paradójicamente se impulsa así un proceso de desintegración territorial, o incluso nacional, a la par de una integración de ese territorio parcelado, como si de un sistema planetario se tratara, hacia el núcleo de atracción más poderoso del mundo. Partir para crear una situación de disgregación nacional que desvincule o particularice los significados comunes, y disminuya o reoriente la capacidad de resistencia frente a la absorción.

El Istmo de Tehuantepec constituye una frontera natural, con escasos 300 km de interrupción entre los mares que envuelven al Continente Americano. Marca la entrada a la región tropical del Continente, y con ello al mayor banco de germoplasma del mundo, sólo comparable a, aunque no sustituible por, el de Tailandia. Indica también un punto de inflexión entre dinámicas económicas, recursos y culturas, y puede ser el eslabón entre el petróleo y la biodiversidad de América con la industria, la investigación y el desarrollo en ingeniería genética de Estados Unidos (por los dos costados), así como de una buena parte del tráfico mercantil del planeta con el mercado norteamericano.



El megaproyecto del Istmo de Tehuantepec, que consiste en la construcción de un canal multimodal que conecte norte y sur, oriente y occidente, en una nueva frontera maquiladora con capacidad para ensamblar las mercancías parciales fabricadas en el planeta y encauzarlas hacia sus destinos finales a partir del eje rector del mercado y la economía norteamericanos, puede constituir la culminación de una nueva organización del territorio de América del Norte, y el ejemplo más claro de la disolución de fronteras internas y la creación de megaestados.

Como siempre, el límite del capital está en la acción de los sujetos, y la sociedad mexicana se encuentra en un intenso proceso de formación de un sujeto colectivo que vislumbra horizontes civilizatorios distintos.

## **Bibliografía**

Aguilar, Genaro 2000 *Desigualdad y pobreza en México, ¿son inevitables?* (México: IIEc-Miguel Ángel Porrúa).

Banco de México, <http://banxico.org.mx>

Barrón, Antonieta 1997 “Características de los mercados de trabajo en los cultivos no tradicionales de exportación: el caso de las hortalizas en México”, en Antonieta Barrón y Emma Lorena Sifuentes (coordinadores) *Mercados de trabajo rurales en México* (México: FE-UNAM y Universidad Autónoma de Nayarit).

Boltvinik, Julio 1999 “Incidencia e intensidad de la pobreza en México”, en Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos *Pobreza y distribución del ingreso en México* (México: Siglo XXI) pp. 191-243.

BP Statistical Review of World Energy.

Ceceña, Ana Esther y Andrés Barreda (coordinadores) 1995 *Producción estratégica y hegemonía mundial* (México: Siglo XXI).

Ceceña, Ana Esther 1996 “Universalidad de la lucha zapatista. Algunas hipótesis” en *Chiapas 2*, (México) ERA-IIEc.

Ceceña, Ana Esther 1999 “La resistencia como espacio de construcción del nuevo mundo”, en *Chiapas 7* (México) ERA-IIEc.

Certeza económica 1999 México.

Estrada, Alejandro y Rosamond Coates-Estrada (1995) *Las selvas tropicales húmedas de México: recurso poderoso pero vulnerable* (México: SEP-FCE-CONACYT).

Forbes 1989 (Estados Unidos) Vol. 144, N° 9, Octubre 23.

Forbes 1998 (Estados Unidos) Vol. 1, N° 7, Julio 6.

Héau-Lambert, Catherine y Enrique Rajchenberg 1995 “1914-1994: Dos convenciones en la historia contemporánea de México”, en *Chiapas 1*, (México) ERA-IIEc, pp. 7-28.

Hernández Laos, Enrique 1999 “Condicionantes macroeconómicos de la evolución de la pobreza en México”, en Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos *Pobreza y distribución del ingreso en México* (México: Siglo XXI) pp. 119-153.

Huerta, Arturo 1986 *Economía mexicana más allá del milagro* (México: IIEc-Ediciones de Cultura Popular).

INEGI, *Estadística industrial mensual*, varios números.

- INEGI, *Estadísticas de la industria maquiladora de exportación*, varios años.
- Monroy, Mario 1999 *Costos sociales de la crisis: pobreza y desigualdad*, CENCOS-Iglesias (México: Reproducido por Nuevo Amanecer Press).
- OCDE 1999 *Estudios económicos de la OCDE. México*, OCDE, París.
- OIT 1998 *World employment 1996/97. National policies in a global context*.
- Ornelas Bernal, Raúl *Les entreprises transnationales et la domination économique. La concurrence au sein du noyau technologique*, Tesis de doctorado (inérita), Université de Paris X.
- Ortiz Wadgymar, Arturo 1996 “El sector externo, retos y perspectivas para el año 2000” en AA. VV. *México: pasado, presente y futuro*, Tomo I (México: Siglo XXI).
- Peña, Ana 1995 *La migración internacional de la fuerza de trabajo (1950-1990): una descripción crítica* (México: IIEc-Cambio XXI).
- Proceso 1994 N° 923, 11 de Julio, México.
- SHCP 2000 <http://shcp.gob.mx>
- Thompson, E. P. 1979 *Tradición, revuelta y conciencia de clase*, Crítica, Barcelona.
- UNCTAD 1998 *Trade and development report, 1998*, ONU (Nueva York y Ginebra) U.S. Statistical Abstract.
- Velasco, Edur y Richard Roman 1998 “Migración, mercados laborales y pobreza en el Septentrión Americano”, en *Chiapas 6* (México) ERA-IIEc.

## Notas

1 Los dos programas de rescate bancario que convirtieron en deuda pública parte de las operaciones fraudulentas de los bancos (préstamos internos, carteras vencidas de los propios miembros de la administración, etc.) e incluso algunas desviaciones de fondos hacia campañas electorales del PRI, son conocidos como FOBAPROA (Fondo Bancario de Promoción del Ahorro) primero, e IPAB (Instituto de Protección al Ahorro Bancario) después. Es el segundo el que logra transformar, con aprobación del Poder Legislativo, la crisis bancaria (incluidos los grandes negocios de los banqueros) en responsabilidad de la sociedad y, por tanto, en deuda pública.

2 El último informe del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática asienta un crecimiento de 8,4% para la industria de transformación, frente a uno de 14,7% para la maquiladora. *La Jornada*, México, 15 de marzo 2000.

3 “La clase es definida por los hombres al vivir su propia historia, y, al final, es la única definición”.

4 En 1984 el desempleo era estimado por la Warthon Econometrics en 12%.

5 Las tasas de informalidad varían de acuerdo al sector de actividad y a sus especificidades. Mientras que la manufactura registra un 50%, el comercio es capaz de encubrir enormemente el desempleo con la gran proliferación de *tienditas* (estancillos, misceláneas) que involucran el trabajo de toda la familia para obtener ingresos mínimos. En este caso la informalidad asciende a 72% (Boltvinik, 1999: p. 147).

6 Este Programa garantizaba la provisión de trabajadores mexicanos para la agricultura del sur de Estados Unidos. Inicialmente eran 50 mil por temporada, y al final ya eran 200 mil (Peña, 1995: p. 49). Cuando se cancela este Programa, los trabajadores mantienen el éxodo temporal pero en condiciones de ilegalidad. Esto ocurre a mediados de los años ‘60, momento en que la crisis del campo mexicano empieza un proceso de fuerte expulsión. La emigración temporal hacia Estados Unidos, a pesar de la prohibición, siguió siendo una posibilidad de subsistencia para buena parte de la población.

7 Según información del Instituto Nacional de Migración mexicano, Estados Unidos deporta diariamente dos mil *indocumentados* (llamados anteriormente *espaldas mojadas*, porque en la mayoría de los casos cruzaban a nado el Río Bravo para evadir el control de *la migra*) sólo en la frontera con Baja California. *La Jornada*, 24 de febrero 2000.

8 Los pueblos indios de Oaxaca son pioneros en la creación de estas comunidades transnacionales, que funcionan coordinadamente y mantienen sus tradiciones y sus propias modalidades de organización social interna.

9 Esta situación se agudiza en 1999 con los desastres agrarios causados por las grandes inundaciones del sureste de México (Tabasco, Veracruz, Oaxaca y Chiapas).

10 Forma de propiedad colectiva de la tierra ampliamente impulsada por el presidente Cárdenas en 1934/1940.

11 Otro de los mexicanos señalados en esta lista, Ricardo Salinas Pliego, dueño de la cadena televisiva Azteca, de la cadena de tiendas Elektra y de la compañía Biper, es nieto de un hombre que “vendía televisores de casa en casa” (Forbes, 1998).

12 En otra investigación, Mónica Gendreau calcula que el 45,9% de la población se encuentra en la indigencia, con un 20,2% adicional de “muy pobres”.

13 Al ritmo que lleva la explotación capitalista, la biodiversidad se está convirtiendo también en un recurso no renovable. Ya en 1995 Alejandro y Rosamond Coates-Estrada estimaban que la pérdida de selvas alcanzaba 20 mil hectáreas diarias.

## Capítulo 4

### *Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina*

⇐ Alfredo F. Calcagno \*

#### **El ajuste estructural en América Latina y sus promesas**

**E**ntre las acepciones del verbo “ajustar” enunciadas por el Diccionario de la Real Academia, las que más se adecuan a nuestro tema son “conformar, acomodar una cosa con otra, de suerte que no haya discrepancia entre ellas”, y también “arreglar, moderar”. La palabra adopta con frecuencia un contenido normativo: se ajusta algo desquiciado, como una máquina que funciona mal. Su etimología (el latín *ad iustus*) hace referencia a lo justo: ajustar sería conformar algo a una norma “justa”. En economía, especialmente para la escuela neoclásica, esa norma es el equilibrio de los mercados, o más precisamente, ya que no vivimos en un mundo de equilibrio general, de determinados mercados considerados estratégicos: se habla entonces de “los grandes equilibrios macroeconómicos”, pero no siempre se explica cuáles son, qué significa ajustarlos, y de qué manera puede hacerse (A. E. Calcagno y A. F. Calcagno, 1995: pp. 313-315).

En la historia reciente de América Latina, el contenido que se le ha dado al “ajuste” ha variado considerablemente. Durante la crisis de la deuda la región tenía que adaptarse (ajustarse) a una situación internacional que, con tasas de interés de 18%, no tenía nada que ver con la normalidad. “Ajustar” significaba entonces adoptar una política recesiva que contrajera las importaciones y generara un excedente comercial con el cual pagar al menos parcialmente el servicio de la deuda, mientras los gobiernos na-

---

\* Oficial de Asuntos Económicos del Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

cionalizaban las deudas externas privadas. Ese ajuste, centrado en un objetivo de balanza de pagos (generar transferencias de recursos para el exterior), era compatible con un gigantesco desajuste en el “mercado de trabajo” pese a las caídas de salarios; con un gran desajuste entre capacidad productiva y producción, elevados desequilibrios en las cuentas fiscales, la aceleración de los procesos inflacionarios, crisis masivas de los sistemas financieros, el colapso de la inversión y la caída del salario real. El uso de la palabra “ajuste” en tal situación era eminentemente político. Muy pronto, decía el conglomerado acreedor, se recuperarán tanto los flujos de financiamiento para la región como los precios de sus productos de exportación, y disminuirán las tasas de interés internacionales. El esfuerzo que requería el “ajuste” era entonces solamente transitorio. Frente a un costo que se decía bien acotado en el tiempo, no valía la pena enfrentar los problemas de largo plazo que, se decía, acarrearía una moratoria.

En la segunda mitad de los ‘80 y durante los ‘90, el énfasis pasó a la noción de “ajuste estructural”, entendido como un proceso de políticas y reformas que apuntaba a crear ciertas condiciones básicas para poner en marcha otra modalidad de desarrollo. El contenido de estas reformas (apertura, privatizaciones, desregulación del sistema financiero, de los mercados de bienes y del régimen laboral) figuraba muchas veces como condición para el apoyo financiero que requirieron los países de la región. En teoría, había una secuencia óptima para estas medidas<sup>1</sup> (Choski y Papageorgiu, 1986). También podía estimarse que era preferible llevar a cabo algunas de ellas en un marco que no fuera de crisis (por ejemplo, para no malvender empresas públicas, o para no aumentar las dificultades de los productores de bienes transables que tendrían que enfrentar la competencia de importaciones); pero en la práctica se promovió una liberalización general en todos los planos en cuanto se reunieran las condiciones políticas propicias, lo que ocurría precisamente durante las crisis<sup>2</sup>. “Lejos de dejar para mañana la adopción de las medidas correctivas inevitables, estos programas (los propugnados por el FMI) tratan de agruparlas desde un principio en un conjunto lo más acabado posible para restablecer la confianza y crear las bases para el progreso futuro. (...) Estos (programas) buscan abreviar la fase más ruda del reajuste, aquella durante la cual hay que corregir los errores y las rigideces acumuladas en el pasado y en la que no se manifiestan aún los efectos positivos esperados” (Camdessus, 1991: p. 14). Dentro de tal estrategia de “shock”, se admitía que se generarían costos, pero se suponía que éstos serían no solamente transitorios, sino también breves: las reformas estructurales no tardarían en dar lugar a una expansión significativa de la inversión, del crecimiento y, por consiguiente, del empleo y las remuneraciones. Se reconocía así que habría costos sociales, de los que no se decía explícitamente si recaerían o debían recaer sobre la sociedad en su conjunto, o si afectarían a un grupo determinado, el más vulnerable. En la práctica, los promotores de este “ajuste estructural” le asignaron un rol a las políticas públicas para paliar la situación de los más pobres. El Estado debía dirigir el grueso de su gasto no financiero a fines sociales, focalizándolo en el alivio de situaciones de extrema pobreza.

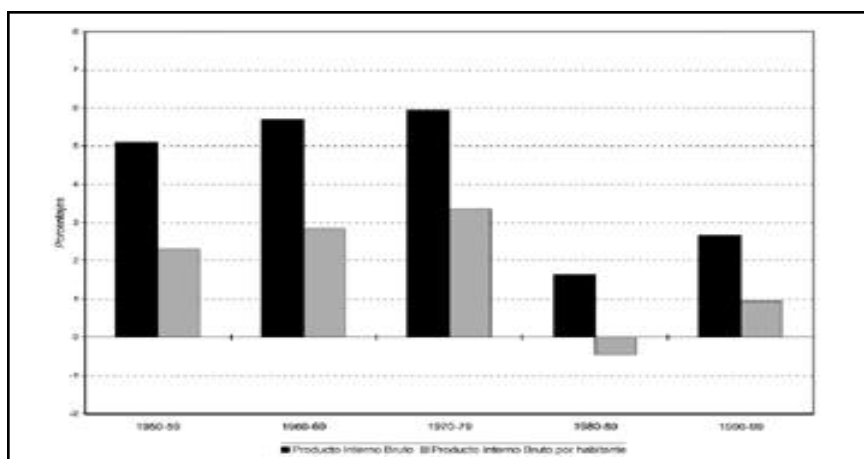
## El desempeño económico

Al finalizar esta década, con una experiencia ya importante en materia de reformas económicas, y en un marco internacional que ha permitido ocho años consecutivos de transferencias positivas de recursos hacia la región, estamos en condiciones de evaluar si una nueva modalidad de desarrollo se ha implantado en la región en su conjunto, sin ignorar las características a veces muy diferenciadas que presenta cada país. Se entiende aquí por modalidad de desarrollo una forma de funcionamiento del sistema económico y social que cumple con dos requisitos básicos: debe ser capaz de impulsar un proceso de acumulación y de crecimiento sostenido, y generar suficiente consenso político y base social. Ambos factores le son necesarios para mantenerse en el tiempo.

Los resultados en términos de dinamismo económico son aceptables o decepcionantes según con qué se los compare. Hubo durante los años '90 un crecimiento algo menor al 3%, nítidamente superior al de los '80. Además, la región consiguió reducir notablemente su tasa de inflación. Ahora bien, estas tasas de crecimiento son muy inferiores a las que tuvo la región entre 1950 y 1980, y no llegan a los niveles a partir de los cuales podemos pensar que estamos ante una modalidad de desarrollo consolidada (Gráfico 1). Este desempeño es aún menos satisfactorio si tomamos en cuenta que se trata en gran medida de una recuperación (Gráfico 2); que aunque mejoran, las tasas de inversión no retoman sus niveles de principios de los años '80; y que esa recuperación se da en el marco de entradas muy considerables de recursos externos (20 mil millones de dólares en promedio anual entre 1991 y 1998), mientras que entre 1982 y 1990 la región transfirió al exterior en promedio 24 mil millones de dólares cada año.

Gráfico 1

*América Latina: Crecimiento del producto bruto interno total y por habitante 1950-1999*



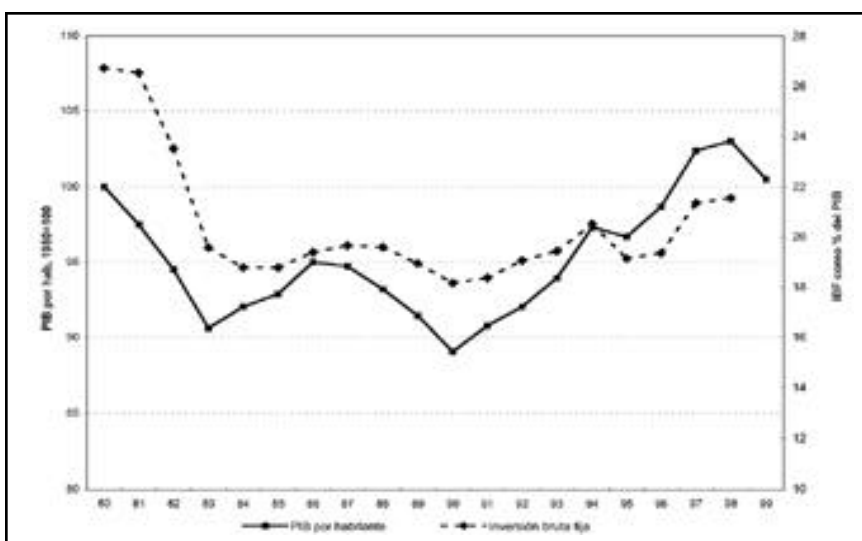
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales



Cabe entonces preguntarse en qué medida esta mejoría se debió a las virtudes de las reformas estructurales, y en qué medida al vuelco en la transferencia de recursos. Este último permitió reactivar importaciones de diverso tipo –incluyendo bienes de capital– y también dio un marco favorable para la estabilización de los procesos inflacionarios, ya que fue posible poner un freno a la desvalorización de las monedas nacionales, lo que a su vez mejoró las cuentas fiscales de varios gobiernos altamente endeudados en el exterior. La reactivación amplió la base de recaudación impositiva, en tanto la disminución de la inflación redujo las pérdidas que ésta producía durante el proceso de recaudación, lo que contribuyó al incremento de los ingresos fiscales. Por su parte, la disminución de la inflación y la entrada de capitales externos dieron lugar a una remonetización y una expansión del crédito interno que impulsaron la reactivación, aunque también generaron problemas por la orientación del crédito (en varios casos apoyaron el consumo de grupos medios y altos más que la inversión) y la acumulación de carteras de difícil recuperación.

Gráfico 2

*América Latina: Producto bruto interno por habitante y tasa de inversión 1980-1999*



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

En el sector productivo hubo un aumento de la productividad de un conjunto de empresas. Incidieron en este aumento el uso de la capacidad productiva ociosa, la racionalización de la organización y de la gestión, y la incorporación de bienes de capital importados para sustituir maquinaria obsoleta. En no pocas ocasiones estos cambios estuvieron asociados a procesos de privatización o de

compra de las empresas en las que participó el capital extranjero. En los casos de México y de los países del Mercosur, también influyeron en esos cambios los convenios de integración. En prácticamente todos los países, incidieron los procesos de apertura a la economía internacional.

Esta actitud de renovación del capital y de adaptación a nuevas formas administrativas no constituye de por sí un proceso dinámico y sostenido de inversión. Son frecuentes los casos en los que las empresas, especialmente las industriales, han procurado incrementar la productividad con inversiones relativamente modestas, en una estrategia más defensiva que expansiva, y han sido renuentes a ampliar significativamente la capacidad productiva. Tal salto se vio desalentado por la persistencia de vulnerabilidades (especialmente en el sector externo) que mantienen una incertidumbre en cuanto al crecimiento futuro, así como por problemas en la disponibilidad y el costo del financiamiento y por situaciones de apreciación cambiaria. Por otra parte, un aspecto esencial para el paso a niveles más importantes de inversión se refiere a la distribución del ingreso, y a la actitud de invertir o consumir que muestran los grupos que captan los mayores porcentajes del ingreso (ILPES, 1998: pp. 14-16).

Esta visión sumamente agregada no destaca debidamente la existencia de grandes disimilitudes sectoriales. Hay que notar la existencia de sectores más dinámicos, entre los que se cuentan aquellos que o bien tuvieron algún tipo de reaseguro en cuanto a su rentabilidad (reserva de mercado en automotrices, tarifas elevadas, mercado cautivo y/o garantía de rentabilidad en algunas empresas privatizadas), o bien se posicionaron dentro de una estrategia de integración sub-regional. En México, Centroamérica y el Caribe se verificó un desarrollo de la maquila y el turismo, y en América del Sur los sectores que más se modernizaron e invirtieron son los vinculados a la explotación y transformación primaria de recursos naturales, a los que cabría agregar ciertas manufacturas destinadas, al mismo tiempo, al mercado interno y al comercio intrarregional. El dinamismo de estos sectores no ha sido suficiente, dadas su magnitud y sus características, para arrastrar al conjunto de la economía ni para generar suficientes empleos, por lo cual se ha incrementado la heterogeneidad estructural de América Latina.

Este somero examen del desempeño económico durante los '90 debe también mencionar que la década termina peor de lo que empezó (en términos de crecimiento, el período 1991-94 fue bastante mejor que el de 1995-99) y con dudas en cuanto al entorno externo que enfrentará en los años venideros. La abundancia de financiamiento externo a bajo costo puede haberse terminado, en circunstancias en que la región ha acumulado en estos últimos años una masa de pasivos externos que gravita sobre la cuenta corriente (por las utilidades e intereses que generan) y la cuenta de capitales (vencimientos de préstamos). Otras dudas se refieren al comportamiento de los precios de sus productos de exportación (que fueron afectados por la crisis asiática) y a la recuperación del comercio intrarregional, que demostró ser un factor importante para economías como las del Mercosur y la Comunidad Andina.

## **El desempeño en el campo social<sup>3</sup>**

El objetivo de una mayor equidad social ha sido tanto o más esquivo que el de un crecimiento económico dinámico y sustentable. Así, el segundo componente de una modalidad de desarrollo, esto es, la construcción de un consenso político y social en torno a una forma de producir, acumular y distribuir, se vuelve problemático. Repasaremos los desafíos que se presentan en las áreas de empleo, distribución del ingreso y pobreza.

La crisis económica de los años '80, así como las medidas de ajuste estructural, han deteriorado la situación laboral en la región. Aumentaron las tasas de desempleo abierto, cayeron los salarios, se incrementaron la informalidad y la precarización del trabajo, y entraron en crisis las formas tradicionales de organización sindical y negociación colectiva. El desempleo urbano abierto ha venido creciendo durante los años '90, pasando en el conjunto de la región de 5,8% en 1990-91 a 8,7% este año, con incrementos de 3 puntos o más en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela (CEPAL, 1999[b]). Por su parte, los salarios reales no han logrado recuperarse del deterioro que experimentaron en los años '80; ese deterioro fue especialmente severo para el salario mínimo y el salario agrícola, cuyos descensos fueron, respectivamente, de 33 y 28 puntos porcentuales. Los salarios industriales y de la construcción civil cayeron respectivamente 13 y 14 puntos en el mismo período (OIT, 1995). Durante los primeros años de la década de los '90 se produjo una mejoría del salario real en algunos países como Brasil, Chile, Ecuador, México y Perú, aunque en general no fue sino una recuperación parcial de valores pasados; durante los últimos años estos salarios volvieron a caer, especialmente en México y Perú.

Estos datos indican que América Latina no ha logrado avanzar en la superación del problema de la absorción productiva de la fuerza de trabajo. Entre las causas de ese resultado se destacan las tasas de crecimiento del producto relativamente bajas en la mayoría de los países de la región; el estilo de reestructuración productiva predominante, donde el ajuste en las empresas se efectúa fundamentalmente a través de la disminución del nivel de empleo como mecanismo para aumentar la productividad y recuperar los márgenes de ganancia, particularmente en el sector industrial; y el ritmo todavía alto de crecimiento de la población económicamente activa (PEA). Una causa del crecimiento de la PEA es la persistente incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo, que en los últimos 15 años provocó un aumento de su tasa de participación en la actividad económica en las zonas urbanas<sup>4</sup>.

Al analizar la evolución del mercado de trabajo en América Latina, resaltan también los cambios ocurridos en la estructura del empleo y el significativo deterioro de su calidad; por un lado disminuye la importancia del sector público y de la gran empresa privada como generadores del empleo, y por el otro aumenta la importancia de las pequeñas empresas y de los trabajadores por cuenta propia no profesionales. Esas dos categorías, sumadas al servicio doméstico, pasan de 40% del total del empleo en 1980, a 52% en 1990 y 57% en 1996.

Esta tendencia no se ha corregido en los últimos años, y de mantenerse seguirá influyendo en la estructura del empleo. En efecto, de cada 100 nuevas ocupaciones generadas entre 1990 y 1994, 81 se concentraron en el sector informal y en la microempresa; en 1995 esa cifra subió a 84, y en 1996 a 85, año en que el sector informal se consolida como la mayor fuente de generación de empleo en la región<sup>5</sup>. Debido a la disminución de la proporción de empleo generado en el sector público y en las grandes empresas privadas, el ritmo de crecimiento del empleo agregado pasa así a depender básicamente de la capacidad que tenga cada país para absorber fuerza de trabajo en las actividades informales. Eso produce un efecto negativo sobre la productividad media del trabajo de los países de la región, ya que las mismas suelen tener bajos niveles de productividad. Como simultáneamente la productividad laboral ha aumentado en un grupo de empresas más grandes, la heterogeneidad estructural siguió creciendo. A su vez, la remuneración media de los trabajadores en los sectores informales es la mitad de la obtenida por empleados y obreros de los sectores más organizados de la economía.

En los años más recientes aumentan la terciarización e informalización del mercado de trabajo, que siguen deteriorando la calidad de los empleos. Por un lado, nueve de cada diez empleos generados en 1997 están en los servicios. En este sector se pueden identificar dos tipos de empleo: los puestos asociados a las comunicaciones, la internacionalización de los mercados financieros, el comercio exterior y la mayor movilidad de las personas constituyen sólo el 10% de los nuevos empleos; los servicios informales, de mala calidad, responden por el 90% de los nuevos empleos creados en el sector servicios (OIT, 1996). Por otro lado, 85 de cada 100 nuevos empleos creados en el conjunto de la economía se localizan en el trabajo por cuenta propia no profesional, la microempresa y el servicio doméstico.

Aunque no todos los empleos existentes en las microempresas son de mala calidad, las condiciones de trabajo en las mismas suelen ser bastante precarias: entre el 65 y el 95% de los que trabajan en microempresas no tiene contrato de trabajo; entre el 65 y el 80% no está afiliado a sistemas de salud ni de pensiones; las jornadas de trabajo son frecuentemente superiores a las legales; existen mayores riesgos y accidentes de trabajo; y es frecuente que no se respeten los derechos laborales básicos relativos al trabajo infantil y forzoso, y a la libertad de negociación y asociación.

En lo relativo a la distribución del ingreso, la crisis de los años '80 trajo consigo un importante deterioro en la gran mayoría de los países de la región (dos excepciones son Colombia y Uruguay). Ese empeoramiento ya había comenzado a mediados de los '70 en los países del Cono Sur. En la gran mayoría de los países, la participación en el ingreso de los dos deciles más ricos aumentó, a veces de manera muy significativa (Argentina, México, Panamá, Venezuela), en tanto la parte del 40% más pobre disminuía. Los factores explicativos de esta disminu-

ción son varios: caída de los salarios reales, aumento del desempleo, pérdida de puestos de trabajo en la industria y el sector público (sectores donde predominaban los empleos formales y la mano de obra más sindicalizada), reducción del gasto social, etc. En cambio, el aumento de la rentabilidad de las operaciones financieras y la concentración patrimonial que se produjeron entonces beneficiaron a los sectores de mayores ingresos.

La recuperación de un crecimiento y la caída de la inflación que tuvieron lugar en los años '90 no revirtieron esa evolución en la distribución del ingreso (Cuadro 1). De hecho, son más los países que acentuaron la desigualdad distributiva durante los '90 que los que la redujeron (entre estos últimos están México y Uruguay). La mala distribución del ingreso en Latinoamérica (no olvidemos que es considerada la región menos equitativa del mundo desde este punto de vista), y la persistencia de su reciente empeoramiento, llevan a considerar los determinantes estructurales que explican dicho deterioro. La CEPAL ha señalado cuatro grandes factores: el empleo, el patrimonio, ciertos aspectos demográficos, y la educación (CEPAL, 1998: cap. 2). Los párrafos que siguen tratan de resumir ese análisis.

En cuanto al empleo, es notable la diferente densidad ocupacional (cantidad de personas ocupadas sobre el total del hogar) entre los deciles ricos y pobres: si el promedio de los distintos países se sitúa en torno a una densidad de 0,40, en el decil más pobre, la densidad varía entre 0,15 y 0,30, mientras que en el más rico supera en general 0,60. Pero también influye en la evolución reciente la creciente heterogeneidad entre los empleos que se crean (y en los que se destruyen). En efecto, mientras pierden participación en el total del empleo los asalariados del sector público, que normalmente superan el ingreso general promedio, aumentan su participación, como vimos, los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos, cuyos ingresos suelen estar por debajo del promedio de la fuerza de trabajo. Simultáneamente, aumentaron los ingresos medios de los empleadores y de los profesionales y técnicos, distanciándose aún más del ingreso medio de los ocupados.

Cuadro 1

*Distribución del ingreso entre los hogares urbanos de América Latina*

País	Año	Proporción del ingreso captado por:			Coeficiente de Gini	Cociente entre el ingreso promedio del 10% más rico y el 40% más pobre
		25% más pobre	40% más pobre	10% más rico		
Argentina a)	1980	9,3	18,0	29,8	0,375	6,7
	1990	8,4	14,9	34,8	0,423	9,3
	1997	7,5	14,9	35,8	0,439	9,6
Bolivia	1997	6,5	13,6	37,0	0,455	10,8
Brasil	1979	5,6	11,7	39,1	0,493	13,3
	1990	4,7	10,3	41,8	0,528	16,3
	1993	5,4	11,5	43,2	0,519	15,0
	1996	4,9	10,5	44,3	0,538	16,8
Chile	1987	6,1	12,6	39,6	0,485	12,6
	1996	6,5	13,4	39,4	0,473	11,8
Colombia b)	1980	4,9	11,0	41,3	0,518	15,0
	1990	6,6	13,6	34,9	0,450	10,2
	1997	6,1	12,9	39,5	0,477	12,2
Costa Rica	1981	9,5	18,9	23,2	0,328	4,9
	1990	8,2	17,8	24,6	0,345	5,5
	1997	8,5	17,3	26,8	0,357	6,2
Guatemala	1989	5,4	12,1	37,9	0,479	12,5
Honduras	1990	5,4	12,2	38,9	0,465	12,8
	1997	6,5	14,3	36,8	0,427	10,3
México	1984	10,5	20,1	25,8	0,321	5,1
	1989	8,5	16,0	36,9	0,424	9,1
	1994	9,0	16,8	34,3	0,405	8,2
	1996	9,4	17,6	33,7	0,392	7,7
Panamá	1979	7,0	15,5	29,1	0,399	7,5
	1989	5,9	13,3	34,2	0,448	10,3
	1997	6,1	13,3	37,3	0,462	11,2
Paraguay (Asunción)	1990	9,4	18,6	28,9	0,357	6,2
	1996	8,8	17,4	33,1	0,389	7,6
Uruguay	1981	9,3	17,7	31,2	0,379	7,1
	1990	10,9	20,1	31,2	0,353	6,2
	1997	11,9	22,0	25,8	0,300	4,7
Venezuela	1981	10,0	20,2	21,8	0,306	4,3
	1990	8,2	16,8	28,4	0,378	6,8
	1994	8,4	16,7	31,4	0,387	7,5

Fuente: CEPAL, 1997, 1998 y 1999[b]. a) Gran Buenos Aires. b) Los datos de 1997 se refieren a toda la población urbana; los anteriores tenían una cobertura menor.

En la educación, en los últimos diez años se ha comprobado un aumento del número promedio de años de estudio de la población de entre 6 meses y un año. Asimismo, se aprecia un menor grado de heterogeneidad en los niveles educacionales de los jefes de hogar y los miembros ocupados de los hogares pertenecientes a los seis o siete deciles de más bajos ingresos. Pero simultáneamente, la distancia se ha agrandado entre ese grupo y los dos deciles más ricos. Actualmente, la diferencia entre el promedio de años de estudio (que suele estar en el séptimo decil de ingresos) y el nivel del decil más pobre es de casi dos años; en tanto que el decil más rico tiene cuatro años de estudio más que el promedio. Si al mismo tiempo consideramos que la calidad de la educación a la que accede cada grupo es muy diferente, constatamos la existencia de una importante y creciente brecha educativa, que repercute en las oportunidades ocupacionales y en el ingreso de cada uno de ellos. No deja de ser notable que este producto del sistema educacional coincida con las características de la creación de empleo: empleos bien remunerados para una minoría de profesionales y técnicos, empleos mal pagados para una mayoría que va al sector informal o a empleos terciarios de baja productividad.

La distribución del patrimonio parece estar aún más concentrada que la de la educación. Aún cuando es probable que los ingresos del patrimonio estén subestimados en las encuestas de hogares, sobre todo entre los hogares más pudientes, el promedio general de tales ingresos coincide con el valor observado para los deciles siete a nueve, según los países. Esto sugiere que la concentración del patrimonio, y por consiguiente de los ingresos que de él se derivan, es otro elemento que desempeña un papel fundamental en relación con la regresividad de la distribución del ingreso de los hogares, y juega un papel central en su reproducción.

En cuanto a la variable demográfica, existe un contraste entre el tamaño medio de los hogares de altos y de bajos ingresos, incluso si se ordena a los hogares según su ingreso total, y no per cápita: los hogares más pobres son los más numerosos. Es habitual que haya en ellos una alta proporción de niños; esto explicaría en parte las dificultades económicas, ya que limita la capacidad de generar ingresos en relación con el tamaño de la familia. Pero también se produce la relación causal inversa: los hogares pobres tienden a ser más numerosos porque enfrentan más dificultades materiales para subdividirse. En cambio, en el decil de mayores ingresos, más de la mitad de los hogares están compuestos por tres personas o menos.

Estos distintos factores que determinan la distribución del ingreso se combinan entre sí para dar lugar a “tipos” de familias que pueden resultar bastante representativos. Así, hogares de cuatro miembros o más, en los que el número de años de estudio de su jefe y los ingresos del patrimonio son iguales o inferiores a los respectivos valores promedio del conjunto de los hogares, representan entre 30 y 45% de los hogares, según los países. En el 95% de tales hogares, el ingreso per cápita es inferior al promedio; en estos hogares, más del 80% de los jóve-

nes entre 16 y 20 años presenta rezago escolar o ha abandonado los estudios. Tales hogares caen en situación de pobreza o salen de ella en función de cuántos de sus integrantes están empleados: si sólo uno de sus miembros está ocupado, la probabilidad de que el hogar se encuentre en situación de pobreza es superior a 80%; si hay más de un miembro ocupado, la probabilidad de que el hogar no sea pobre supera 60%. Pero si a través del empleo pueden salir de situaciones de pobreza, les resulta muy difícil concretar una movilidad social hacia niveles iguales o superiores al ingreso medio. En cambio, la caída en la pobreza no solamente es muy posible (y en ello influye la coyuntura económica), sino que genera costos a largo plazo, aún después de superar tal situación: liquidación de activos, constitución de un endeudamiento a tasas usurarias, interrupción de la asistencia al sistema educacional de los hijos, discontinuidad de cotizaciones al sistema de seguridad social, etc. De este modo, los grupos vulnerables encuentran nuevos obstáculos para mejorar su situación en el largo plazo.

La pobreza<sup>6</sup>, por último, presenta una tendencia declinante entre 1990 y 1997 (no disponemos de cifras posteriores comparables), si se la mide en porcentaje de los hogares. En números absolutos, en 1997 se mantenía por encima de los 200 millones de personas, esto es, algo más que los valores de 1990, y mucho más que los 137 millones de 1980 (Cuadros 2 y 3).

Cuadro 2

*América Latina: Población pobre e indigente (a), 1980-1997 (en miles)*

	Pobres (b)			Indigentes (c)		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	135.900	62.900	73.000	62.400	22.500	39.900
1990	200.200	121.700	78.500	93.400	45.000	48.400
1994	201.500	125.900	75.600	91.600	44.300	47.400
1997	204.000	125.800	78.200	89.800	42.700	47.000

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares. (a) Estimación correspondiente a 19 países de la región. (b) Personas en hogares en situación de pobreza. Incluye a la población en situación de indigencia. (c) Personas en hogares en situación de indigencia.



Cuadro 3

*América Latina: Magnitud de la pobreza e indigencia (a), 1980-1997 (en porcentaje)*

	Pobres (b)			Indigentes (c)		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	36	58	18	12	34
1994	38	32	56	16	11	34
1997	36	30	54	15	10	31

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares. (a) Estimación correspondiente a 19 países de la región. (b) Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a los hogares que se encuentran en situación de indigencia. (c) Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

Las cifras de los Cuadros 2 y 3 ponen de manifiesto algunos procesos que resultan decisivos para una cabal comprensión de los problemas socioeconómicos de la región. Ante todo, la estructura económica agraria continúa siendo incapaz de absorber productivamente la fuerza de trabajo, por lo que persiste la emigración de la población rural hacia las ciudades en búsqueda de mejores condiciones de vida. Empero, a partir de principios de los años '80 la economía urbana tampoco ha ofrecido buenas oportunidades de superar la pobreza y la indigencia, ni siquiera a la propia población urbana.

La falta de oportunidades de los pobres rurales para mejorar sus condiciones de vida en el campo y su consiguiente emigración a las ciudades; las dificultades que ha presentado la economía urbana para el logro de ese objetivo; una tasa de crecimiento demográfico relativamente alta (aunque decreciente): éstos son los factores que explican el fuerte crecimiento del número de pobres e indigentes urbanos. Así, "la más que duplicación del número de pobres urbanos entre 1980 y 1997 -la masificación de la pobreza- es el hecho decisivo del nuevo escenario social de América Latina. Sin embargo, es sabido que la pobreza masiva por sí sola no lleva al inconformismo ni al rechazo del orden social existente, pero cuando a la misma se le agregan otros ingredientes sociológicos se puede conformar con facilidad una situación en que se deteriora a gran velocidad la convivencia urbana. En efecto, cuando la pobreza y la indigencia masivas son acompañadas por la ruptura de las formas tradicionales de integración social, la desesperanza, la difusión de formas anómicas de comportamiento, el aumento de la brecha entre ricos y pobres, la mayor visibilidad de la riqueza, el estímulo a formas competitivas y no solidarias de conducta, la reducción del papel protector del Estado, el impacto de la droga y los medios masivos de comunicación, la pérdida de im-

portancia del control social ejercido por la familia y la religión, la presión consumista, etc., como sucede en las ciudades de América Latina, se tienen todos los elementos que han contribuido a deteriorar de manera extraordinaria la vida urbana de los últimos veinte años, y cuya expresión más notoria es el aumento de la inseguridad ciudadana” (ILPES, 1998: pp. 50-51).

En lo que hace a la evolución de la pobreza, las experiencias por países difieren considerablemente. Sin duda, cuando se han combinado crecimiento económico, reducción de la inflación y generación de empleos, se ha logrado reducir el índice de pobreza. Ahora bien, los logros no son parejos: en Chile, un crecimiento de 48% del ingreso por habitante entre 1990 y 1996 ocasionó una reducción de 13% en la proporción de hogares pobres; en Argentina, un crecimiento por habitante de 37% entre 1990 y 1997 sólo produjo una reducción de 3 puntos porcentuales en el Gran Buenos Aires. En Brasil, con un crecimiento mucho más moderado entre 1990 y 1996 (12,5%), la pobreza cayó en 12 puntos, de 41 a 29% de los hogares, debido a la influencia de otros factores, entre los que destacan la variación de precios relativos y la incidencia de las transferencias sociales públicas. Asimismo, la incidencia de la inflación no ha sido pareja entre países: una inflación persistentemente baja ha sido compatible con un aumento de la pobreza en Argentina entre 1994 y 1997, en tanto que niveles significativos de inflación (entre 40 y 80%) no impidieron una disminución de la pobreza en Uruguay entre 1990 y 1994 (CEPAL, 1999[a]: cap. 1).

En síntesis, se puede comprobar que los problemas de pobreza, como los de distribución del ingreso y de empleo, no dependen de un solo factor, como podría ser el crecimiento o la educación, sino que entran en juego otros elementos importantes que deberían formar parte de una política integral para atacarlos. Entre ellos deben considerarse las acciones que hacen a la distribución del patrimonio (como puede ser una reforma agraria), los temas tributarios y los relativos al gasto social, así como los que determinan el valor de los bienes de consumo popular, y naturalmente los referidos a la creación de empleos en cantidad y calidad suficiente. En otras palabras, debieran desestimarse aquellas propuestas unilaterales que depositan todas sus expectativas en un solo factor, sea éste el crecimiento económico, la expansión educativa, o algún otro. Sólo será exitosa una acción que combine varios factores y se preocupe no sólo por elevar la acumulación de capital físico, la tasa de crecimiento económico y la expansión educativa, sino que difunda de manera amplia las posibilidades de acceso a esos ámbitos y el disfrute de sus beneficios. Por esta vía se va mucho más allá de una política meramente asistencial o de gasto social focalizado, y más allá de una política basada en un solo ámbito (por importante que sea, como lo es la educación), para interesarnos en definitiva en el funcionamiento del sistema socioeconómico en su conjunto.

### **¿Costos sociales transitorios o correlato social de una modalidad de desarrollo?**

Para abordar la cuestión planteada, esto es, si hay que pensar en lo que ha pasado en el campo social en los años '80 y '90 en términos de costos sociales de un proceso de ajuste, o verlo como el correlato social de un determinado estilo de desarrollo, es preciso rescatar la dimensión histórica y estructural de los procesos de desarrollo latinoamericanos, en donde una cierta distribución del ingreso no es solamente el resultado de un esquema de funcionamiento económico, sino también uno de sus determinantes estructurales. Asimismo, cuando hablamos de alternativas, hay que considerar no solamente una mayor eficiencia o focalización del gasto social, sino también y por sobre todo, discutir las orientaciones y contenidos generales del proceso de desarrollo, esto es, sus determinaciones estructurales, los agentes y sectores portadores de ese proceso, sus contradicciones y vulnerabilidades, así como sus posibilidades de superación y evolución. Es con esa perspectiva que aquí se propone una caracterización esquemática del desarrollo latinoamericano dividido en distintas etapas, en donde se intenta considerar los factores que se articulan entre sí para estructurar una modalidad de desarrollo.

Naturalmente, un proceso de acumulación de capital y la generación de un consenso político y social (las bases de una modalidad de desarrollo) pueden revestir distintas formas, y su reproducción y evolución tomar caminos muy distintos. Con diagnosticar la existencia o la progresiva instalación de una modalidad de desarrollo no se la caracteriza, ni se la explica. Es necesario desentrañar los mecanismos y las estructuras económicas y sociales sobre las que se apoya y que la alimentan. En este punto, es útil recurrir a la perspectiva histórica y a las categorías de análisis que nos brindan otros trabajos, ya clásicos, de la CEPAL.

En este sentido, destaca un artículo de Aníbal Pinto publicado en 1971. Allí se propone una caracterización del modelo de desarrollo entonces vigente en la región, bautizado "modelo de crecimiento hacia adentro, segunda etapa", comparándolo con otros que lo precedieron a partir de fines del siglo XIX (el "modelo de crecimiento hacia afuera" y el "modelo de crecimiento hacia adentro, primera etapa"). En cada caso, este autor identificó una fuerza principal del dinamismo del sistema económico, un sector clave o eje del modelo, y una relación estructural o contradicción principal. Al exponer las relaciones dinámicas que se establecen entre estos elementos, Pinto analizó la vulnerabilidad de cada modelo y las posibles respuestas a la contradicción estructural. Asimismo, identificó a los agentes sociales y a los regímenes que dan un correlato social y político de un determinado modelo de desarrollo (Pinto, 1971).

En el cuadro que sigue se propone una síntesis esquemática de las ideas entonces planteadas por Pinto, y se prolonga el análisis en dos direcciones: por un lado se agregan algunos elementos de los "modelos de desarrollo" sobre los que

no se extiende el artículo citado (las principales formas de financiamiento de la inversión, las políticas económicas dominantes y las grandes líneas del discurso predominante), y por el otro se extiende el período considerado, para cubrir el cuarto de siglo que transcurrió desde el artículo original. Tal vez sea innecesario advertir que al construir este cuadro comparativo se ha estado consciente de las simplificaciones frecuentemente abusivas cometidas tanto con el pensamiento de Aníbal Pinto como con la riqueza y diversidad que revistieron las experiencias nacionales en las últimas décadas.

La primera página del cuadro reagrupa los elementos que determinan el régimen de crecimiento: la fuerza principal que imprime su dinamismo al sistema, el sector clave o eje del modelo, y las formas de financiamiento que le dan sustento: se refiere a los factores económicos en su acepción más estrecha, incluyendo la distribución del ingreso acorde con ese perfil productivo. La segunda página presenta el correlato social y político de ese régimen de crecimiento: cuáles son los agentes dominantes y la organización política, cuál es la política económica y el discurso ideológico dominante. La relación entre los factores económicos por una parte, y los políticos y sociales por el otro, es la que puede darle fuerza y permanencia, es decir, viabilidad, a una modalidad de desarrollo. La última página se refiere a los problemas y vulnerabilidades que están inscritos, estructuralmente, en el modelo de desarrollo o la etapa económica que se atraviesa; la última columna presenta posibles respuestas a la contradicción estructural, que pueden prolongar o transformar el modelo de desarrollo.

Las tres primeras etapas presentadas en cada página corresponden al período que va desde fines del siglo pasado (pudiendo empezar algo antes o algo después, según el momento en que los distintos países latinoamericanos consolidaron su organización nacional y su incorporación dinámica al sistema económico internacional) hasta mediados de los años setenta. A partir de ese momento, dividimos la experiencia en “etapas” más que en “modelos de desarrollo”. En efecto, durante las dos primeras etapas (que cubren la irrupción de la banca transnacional y la crisis de la deuda) se asiste a la crisis de la modalidad previa más que al establecimiento de una nueva; en cuanto a la etapa iniciada en los años ‘90 con la generalización de las reformas económicas y la mejoría del entorno internacional, su caracterización como modalidad de desarrollo es precisamente un tema de debate que aquí se pretende dejar planteado a la luz de la experiencia anterior. En particular, hay que considerar si los países de la región, o algunos de ellos, han logrado pasar de una fase relativamente fácil de recuperación de niveles de producto por habitante obtenidos antes de la crisis, a otra mucho más difícil de crecimiento y consolidación de la modalidad de desarrollo.

Como he argumentado brevemente en esta ponencia, salvo excepciones puntuales como el caso de Chile, no se ha conseguido aún un crecimiento fuerte y sostenido del producto ni un nivel de acumulación suficientes como para afirmar

que se ha consolidado una modalidad de desarrollo. Se pueden mencionar algunos focos de dinamismo que logran financiar una acumulación sostenida en algunos sectores, pero éstos en general no han logrado la amplitud necesaria, ni han contado con los mecanismos de difusión como para arrastrar al resto de la economía y generar, directa o indirectamente, suficientes empleos de buena calidad para lograr una integración social.

Tiene, por consiguiente, singular importancia detenerse un poco en las “posibles respuestas a la contradicción” de la situación actual. Al respecto, quisiera decir que las líneas de acción mencionadas brevemente en la última casilla del cuadro tienen bases no meramente especulativas o utópicas, sino que se encuentran en experiencias y posibles acciones concretas, y se inscriben en una lógica potencialmente diferente a la hoy predominante. Se refieren, por ejemplo, al caso chileno de captación de rentas naturales a través de su empresa pública de cobre, que dio sustento a ingresos y gastos públicos importantes para el crecimiento de la economía y la reducción de la pobreza; a los esquemas de integración sub-regional que lograron generar un esquema productivo de más calidad, con mejores empleos, con una producción y exportaciones de bienes de mayor complejidad tecnológica; a la posibilidad y necesidad de llevar a cabo negociaciones conjuntas con el capital extranjero, uniformizando las condiciones tributarias y ambientales, evitando el chantaje al que recurren las empresas transnacionales que piden ventajas exorbitantes con la amenaza de irse a operar al país vecino. Hay ejemplos de un mejoramiento de la productividad de las empresas más pequeñas, de formas de hacerlas acceder a un crédito a tasas normales, de esquemas de asociación entre ellas y de vinculación a los sectores más modernos. Hay un margen considerable para aumentar la presión tributaria sobre los sectores sociales y las empresas que se han beneficiado ampliamente por las recientes reformas estructurales; más generalmente, hay margen para que el Estado retome un protagonismo en el desarrollo económico y social. Hay áreas, focos de inversión, en sectores como la energía, las telecomunicaciones y la infraestructura, en los que se puede negociar temas como los precios, la rentabilidad, las inversiones a realizar, en donde se pueden introducir regulaciones y se puede obtener mucho en términos de equidad. Hay mucho que se puede hacer para avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades, en particular en el área de la educación y la salud.

Retomando una idea expuesta al final del punto 3 de esta ponencia, éstas y otras posibles líneas de acción requieren de una visión de conjunto: ninguna podrá por sí misma absorber los rezagos sociales y dar viabilidad a una modalidad de desarrollo. Esta visión de conjunto, que combina factores económicos, sociales y políticos, es la que, en el plano conceptual, pretendemos plantear en este cuadro. Más que a establecer el contenido de cada casilla, obviamente discutible, estamos apuntando a retomar el enfoque histórico-estructural y sus categorías de análisis. Es evidente que el cuadro propuesto puede ser modificado, enriquecido y adaptado a las realidades concretas de cada país. En otras palabras, el conteni-

do de cada celda, la incorporación de otros temas en columnas o la introducción de distintas subdivisiones temporales en líneas, son temas de un debate al que este trabajo aspira a contribuir.

**Caracterización de diferentes etapas y modelos de desarrollo en América Latina**

<b>Etapa o modelo de desarrollo</b>	<b>Fuerza motor principal del dinamismo del sistema</b>	<b>Sector clave o eje del modelo</b>	<b>Formas de financiamiento de la inversión</b>
<b>Crecimiento hacia afuera</b>	Demanda internacional.	Complejo exportador. Rol de formas de difusión (el Estado en países mineros, construcción de infraestructura e inmigración en países de agricultura extensiva).	Importante papel del capital extranjero (IED y préstamos) y del Estado (emisión de empréstitos, captación de rentas naturales, impuestos al comercio exterior).
<b>Crecimiento hacia adentro, primera etapa</b>	En la demanda global, la demanda interna desplaza a las exportaciones; en oferta global, las importaciones acrecientan su importancia estratégica. Se reasignan recursos en función de la industrialización sustitutiva; se acercan los perfiles de producción (se diversifica) y de demanda.	Actividad industrial, en particular las industrias ligeras o tradicionales. Irradiaciones hacia adelante y hacia atrás, sobre actividades primarias y de servicios, otros rubros industriales (insumos), servicios públicos, mecanismos financieros, etc.	Crisis del patrón oro; rol de bancos centrales y de la banca pública. Mecanismos estatales de captación y asignación de rentas naturales.
<b>Crecimiento hacia adentro, segunda etapa</b>	Demanda interna (las incipientes exportaciones industriales son aún pocas). Ya no se trata de una demanda preexistente que antes se satisfacía con importaciones. Demanda de sectores con mayor poder adquisitivo.	Producción de bienes de consumo durable de alto valor unitario (autos, electrodomésticos...). Ya no hay sustitución de importaciones, sino creación de una nueva demanda. Fuertes nexos hacia adelante (carreteras...) y hacia atrás.	Autofinanciamiento de empresas. Sistema bancario local con crédito orientado. Incidencia de inversión extranjera directa.

*El ajuste estructural en América Latina*

<i>Etapa o modelo de desarrollo</i>	<b>Fuerza motor principal del dinamismo del sistema</b>	<b>Sector clave o eje del modelo</b>	<b>Formas de financiamiento de la inversión</b>
<b>Irrupción de la banca privada internacional</b>	Se agregan la demanda intermedia y la demanda externa. En varios países, inversión pública o apoyada por el Estado.	Sector financiero y acceso a créditos bancarios externos. Producciones intensivas en escala (insumos básicos, petroquímica, celulosa, siderurgia, etc.).	Abundancia de préstamos bancarios externos. Auge de sistemas bancarios locales. Tendencia a liberalización financiera.
<b>Crisis de la deuda</b>	Paliativos: exportaciones y consumo de sectores de altos ingresos.	Acreedores externos, bancos, agentes “financiarizados” que pueden aprovechar la inestabilidad. Inicio de reorganización de algunas empresas, con estrategia habitualmente “defensiva”.	Restricción crediticia y crisis financiera. Salvatajes y licuaciones de deuda de empresas privadas. Retracción del capital extranjero, salvo en algunos casos de préstamos multilaterales y de capitalización de la deuda.
<b>Años noventa</b>	Demanda externa y demanda interna de sectores con poder adquisitivo mediano y alto. Importancia creciente de integración sub-regional.	Industrias transformadoras de productos primarios y, en algunos países, maquila y turismo. Servicios privatizados (telecomunicaciones, energía). Producción de algunos bienes de consumo durables. Fuertes nexos potenciales hacia atrás, debilitados por la declinante integración nacional de los bienes.	Reaparición del crédito externo, principalmente no bancario. Inversión extranjera directa en servicios, industria y recursos naturales; en muchos casos, compra de empresas existentes. Desarrollo de crédito bancario interno, aunque con signos de fragilidad y excesivo financiamiento del consumo. Creciente rol de fondos de pensiones privados.

<i>Etapa o modelo de desarrollo</i>	<b>Agentes principales, correlato social y político del modelo</b>	<b>Políticas económicas</b>	<b>Discurso dominante</b>
<b>Crecimiento hacia afuera</b>	Oligarquía tradicional (terratiente y minera); capital extranjero. Organización de los Estados con orden oligárquico.	Apertura comercial, incentivos para el capital extranjero y la inmigración, estabilización política. Patrón oro.	“Civilización o barbarie”. Positivismo, liberalismo económico.
<b>Crecimiento hacia adentro, primera etapa</b>	Burguesía nacional; asalariados organizados. Regímenes populistas.	Intervención del Estado para apoyar la industrialización, la urbanización y la integración de sectores cada vez más amplios de la población.	Nacionalismo, estatismo, populismo.
<b>Crecimiento hacia adentro, segunda etapa</b>	Empresas multinacionales (industriales). Empresas públicas y grupos nacionales en algunos países (por ejemplo, “trípode” en Brasil entre ETN, Estado y capital nacional). Conflictividad social (en algunos casos, lucha armada), más casos de regímenes autoritarios.	Tensión entre avanzar en reformas sociales y tributarias en un sentido de redistribución progresiva, o concentrar la distribución del ingreso para el consumo de artículos de consumo durable. Planes de estabilización y ajuste en un esquema de <i>stop and go</i> .	Debate entre estructuralismo y monetarismo a la Milton Friedman.
<b>Irrupción de la banca privada internacional</b>	Banca transnacional y grupos económicos “bancarizados”; en algunos países, empresas públicas. Concentración de la propiedad y el ingreso. Ampliación del número de regímenes autoritarios.	Fuerte diversidad: intentos de profundizar la industrialización por una parte, y experiencias de neoliberalismo radical en el Cono Sur por la otra.	Enfoque monetario de la balanza de pagos. Crítica de la “represión financiera”. Alegato en favor de la privatización y la desregulación de los flujos financieros.
<b>Crisis de la deuda</b>	Conglomerado acreedor (Secretaría del Tesoro de los EEUU, organismos financieros multilaterales, banca internacional) y grupos económicos que aprovechan la crisis. Acentuación de las desigualdades y crecimiento de la pobreza.	Ajuste recesivo. Promesas de asistencia financiera y de alivio de la carga de la deuda contra reformas estructurales, que no siempre son coherentes con otros objetivos “liberales” (nacionalización de la deuda vs. austeridad fiscal;	Los problemas coyunturales (que serían meramente transitorios) serían el fruto de décadas de dirigismo. Hay que aprovechar la coyuntura para hacer los cambios estructurales.



*El ajuste estructural en América Latina*

<i>Etapa o modelo de desarrollo</i>	<b>Agentes principales, correlato social y político del modelo</b>	<b>Políticas económicas</b>	<b>Discurso dominante</b>
<b>Años noventa</b>	<p>Crisis de los regímenes dictatoriales.</p> <p>Retorno muy fuerte de ETN industriales, de servicios y explotadoras de recursos naturales; empresas privatizadas. Agentes financieros internacionales que operan en mercados emergentes (fondos de inversión, compañías de seguros, fondos de pensión, <i>hedge funds</i>). Persistencia de desigualdades. Democracia formal con crecientes problemas de legitimidad por exclusión social y corrupción.</p>	<p>devaluaciones y on-lending vs. lucha contra la inflación; apertura vs. ahorro de divisas y recaudación).</p> <p>Apertura comercial; desregulación financiera; privatizaciones. Políticas anti-inflacionarias de distinto cuño: política de ancla cambiaria; política monetaria (tasas de interés); política fiscal. Diferentes enfoques en temas laborales, en movimientos de capitales y en nuevo papel del Estado.</p>	<p>necesarios (condicionalidad en la renegociación de la deuda).</p> <p>Habría que profundizar las reformas: los problemas experimentados se debieron a su lentitud o a errores de manejo. Pero no hay que descuidar temas como la pobreza que pueden poner en peligro la continuidad de las reformas liberales. Estas deben ser perfeccionadas, desregulando el mercado laboral, mejorando la supervisión financiera y velando por la competencia ("reformas de segunda generación"). Debate sobre libertad de los flujos financieros y política cambiaria.</p>

<i>Etapa o modelo de desarrollo</i>	<b>Principal relación (o contradicción) estructural</b>	<b>Vulnerabilidad o factores de agotamiento del modelo</b>	<b>Posibles respuestas a la contradicción</b>
<b>Crecimiento hacia afuera</b>	Disociación entre las estructuras de la producción (simples, del sector primario) y del consumo (diversificada, de manufacturas, debido a la expansión y concentración del ingreso).	Alta dependencia respecto del dinamismo de la demanda de los centros.	Desarrollar exportaciones primarias para financiar importaciones.
<b>Crecimiento hacia adentro, primera etapa</b>	Los cambios sólo afectan a la producción para el mercado interno, pero se mantiene la estructura tradicional de las exportaciones.	Tendencia latente al desequilibrio exterior. Agotamiento al alcanzar bajos niveles de importación de bienes corrientes de consumo y "saturación" del mercado interno solvente.	Se podría haber ampliado progresivamente la base de mercado y avanzado en la producción de bienes más complejos, aunque ello hubiera agravado el desajuste externo y requerido ampliar y diversificar las exportaciones.
<b>Crecimiento hacia adentro, segunda etapa</b>	Se reproduce una estructura de oferta propia de una "sociedad opulenta de consumo" en países con ingresos medios relativamente bajos. La estructura de las exportaciones no cambia, y aumenta la exigencia de divisas por insumos de nuevas actividades y las utilidades de IED.	Problemas de balanza de pagos con extranjerización de la economía. La concentración del ingreso hace que parte del ahorro "ex ante" se dedique a consumo conspicuo, y otra parte es captada por sectores capital-intensivos; la conflictividad social reclama un Estado compensador y agrava el desequilibrio fiscal.	La reconversión productiva podría reorientarse del consumo opulento hacia otras áreas y poblaciones rezagadas. Supone una mutación del patrón de la demanda y, por ende, de la distribución del ingreso, tanto el funcional como entre el sector público y el privado.
<b>Irrupción de la banca privada internacional</b>	Los recursos externos son obtenidos en un marco de creciente desregulación financiera que lleva a desaprovechar la suspensión de la restricción externa (reemplazo de ahorro interno por externo,	Sobreendeudamiento. Subida de la tasa de interés internacional. Crisis fiscal e inflación.	Aumento de exportaciones. Fuerte base de recursos fiscales, incluyendo ingresos de empresas públicas exportadoras (petróleo, cobre, etc.). Canalización de los

*El ajuste estructural en América Latina*

<i>Etapa o modelo de desarrollo</i>	<b>Principal relación (o contradicción) estructural</b>	<b>Vulnerabilidad o factores de agotamiento del modelo</b>	<b>Posibles respuestas a la contradicción</b>
<b>Crisis de la deuda</b>	<p>estrategias de acaparamiento más que de acumulación, fuga de capitales).</p> <p>Las condiciones necesarias para la transferencia externa son contradictorias con las que requiere la transferencia interna.</p>	<p>Inviabilidad de sostener prolongadamente la transferencia negativa de recursos sobre la base de un ajuste recesivo. Crisis externa y fiscal. Procesos inflacionarios. Caída de la inversión y desarticulación del Estado.</p>	<p>recursos hacia usos productivos.</p> <p>Limitación de las transferencias externas y financiamiento progresivo de las transferencias internas. Evitar un déficit público importante en divisas (rol de empresas públicas exportadoras).</p>
<b>Años '90</b>	<p>La concentración de la demanda interna, la creciente incidencia del capital extranjero, la apertura a las importaciones y la retracción del Estado limitan la difusión interna (social y espacial) del crecimiento exportador, además de frenar las exportaciones que requieren de la base de un mercado interno.</p>	<p>Problemas de integración nacional y social: retroceso de la función integradora del Estado (territorial y social), pobreza y desigualdades. Vulnerabilidad de los sectores externo, bancario y fiscal (dependencia de capitales externos). Insuficiente crecimiento y ahorro interno.</p>	<p>Modificación de la estructura de la demanda a través de una redistribución progresiva del ingreso y la integración sub-regional, como base para la producción manufacturera (sectores que venden en el mercado interno parte importante de su producción y al mismo tiempo exportan). Mayor incidencia de un Estado planificador y regulador. Apoyo a Pymes y microempresas para crear empleo y recomponer oferta interna de bienes intermedios.</p>

## **Bibliografía**

Calcagno, Alfredo Eric y Calcagno, Alfredo Fernando 1995 *El universo neoliberal, recuento de sus lugares comunes* (Madrid-Buenos Aires: Alianza Editorial).

CEPAL 1998 *Panorama Social de América Latina 1997* (Santiago de Chile: LC/G.1982-P).

CEPAL 1999[a] *Panorama Social de América Latina 1998* (Santiago de Chile: LC/G.2050-P).

CEPAL 1999[b] *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 1999* (Santiago de Chile: LC/G.2088-P).

Choski, Armeane y Papageorgiu, Demetri (editores) 1986 *Economic Liberalization in Developing Countries* (Cambridge Mass.: Basil Blackwell).

Camdessus, Michel 1991 “Los elementos clave de los programas de ajuste estructural”, en *Contribuciones CIEDLA* (Buenos Aires), Octubre-Diciembre.

ILPES 1998 *Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado* (Santiago de Chile: LC/IP/L.154).

Organización Internacional del Trabajo 1995 *Panorama Laboral N° 2* (Lima).

Organización Internacional del Trabajo 1996 *Panorama Laboral N° 3* (Lima).

Pinto, Aníbal 1971 “El modelo de desarrollo reciente de la América Latina”, en *El Trimestre Económico* (México) Vol. XXXVIII (2), N° 150, Abril-Junio.

## **Notas**

1 Esa secuencia óptima sería: 1) lograr la disciplina fiscal; 2) desregular el mercado de trabajo; 3) liberalizar el comercio de bienes, incluyendo el internacional; 4) liberalizar el mercado financiero; y 5) liberalizar los flujos de capitales con el exterior.

2 En palabras del Director Gerente del FMI, Michel Camdessus, “Intervenimos de forma más decisiva, naturalmente, cuando un país sufre una aguda crisis en su balanza de pagos y nos pide ayuda para hacer frente a esa situación. Entonces tratamos de aprovechar esa crisis para conseguir una mejora duradera, esforzándonos por llegar a la raíz de los problemas” (Camdessus, 1991: p.12).

3 Esta sección se basa en las últimas ediciones del Panorama Social de América Latina (CEPAL, 1998 y CEPAL, 1999[a]) y en ILPES, 1998, y no pretende más que sintetizar algunos de sus contenidos. Para aligerar la presentación, no siempre se puso entre comillas las citas correspondientes.

4 Este párrafo y los siguientes que se refieren al empleo están tomados de ILPES, 1998: pp. 34-38.

5 La definición de la OIT de “sector informal” abarca el servicio doméstico, los trabajadores por cuenta propia no profesionales, y los asalariados y dueños de las microempresas (empresas con menos de 5 o 10 trabajadores, dependiendo de la información disponible).

6 La definición de pobreza e indigencia, así como el método utilizado para estimarlas, pueden encontrarse en: CEPAL, 1999[b]: p. 51.

---

## Capítulo 5

### *La crisis actual de la economía chilena en los marcos de la globalización de la economía mundial*

← Orlando Caputo L. \*

#### La situación actual de la economía chilena

**P**ara muchos en Chile es muy difícil creer que una economía tan sólida como la chilena haya entrado en una situación de crisis. En el exterior esta situación también debe ser muy sorpresiva, dado que la experiencia chilena en algunos casos se recomienda como un modelo a seguir y en otros simplemente se imita.

En julio de 1998, el entonces ministro de economía Alvaro García, en una larga entrevista declaró lo siguiente:

*“...debemos tener claro que Chile no está en crisis, nosotros tenemos algunos problemas como resultado de la crisis de otros países. Nuestra economía es sólida y va a seguir siéndolo; vamos a crecer más que ningún otro país de América Latina, que a su vez será la región que más crece en el mundo...*

*...estamos en proceso de ajuste y vamos a crecer más lento, para superar nuestros problemas externos. (...) Por lo tanto, apenas superemos esta dificultad externa estamos en condiciones de *asumir tasas de crecimiento muy altas como las que tuvimos recientemente...**

*...este será un año [1998] de crecimiento en el producto y menor incremento en el ingreso (...) pero no va a ser un año ni lejos de crisis económica”* (“Economía y Negocios”, diario *El Mercurio*, junio, 1998).

---

\* Economista, investigador del Centro de Estudios Sociales (CIS) Universidad ARCIS y del Centro de Estudios sobre Transnacionalización, Economía y Sociedad (CETES) Santiago, Chile.

A fines de julio, también en “Economía y Negocios” de *El Mercurio*, se publica una síntesis de un discurso que Frei dio en un organismo internacional. La nota se titula “Frei destaca que no hay crisis en Chile”, y en ella se dice:

“Un mensaje que destaca la solidez económica del país envió el Presidente de la República Eduardo Frei a los principales empresarios del mundo agrupados en el Club de World Economic Forum reunidos en Buenos Aires en la cumbre económica del Mercosur, ‘Queremos decir con toda claridad que –afirmó– la crisis no se ha presentado ni está en nuestros países’”.

A fines de octubre de 1998, en correspondencia con las apreciaciones del gobierno, el Banco Central de Chile estima un crecimiento de la economía de 5% para ese año y de 3,8% para 1999.

Luego de estas optimistas declaraciones la economía chilena inicia su crisis con disminuciones del producto precisamente en los momentos en que las estimaciones del Banco Central confirmaban el optimismo del gobierno—último trimestre de 1998. A continuación mostramos algunos indicadores económicos de la actual crisis de la economía chilena.

#### **La disminución del PIB, de la demanda global y de la inversión**

i. La información es muy categórica; la economía chilena registra cifras negativas desde el cuarto trimestre de 1998 (ver Cuadro 1 y Gráfico). El tercer trimestre de 1999 se entró en un año en crisis. El PIB nacional ha caído. La demanda global en el segundo trimestre del año 1999 muestra una disminución de -14%, y en el tercero de -8,5% comparados con iguales trimestres del año 1998.

ii. La inversión empresarial ha caído aun un poco más. El tercer trimestre muestra la mayor caída en el transcurso de la crisis, llegando a -16%. El gasto global disminuye por el desempleo, las incertidumbres de las familias y la caída de las inversiones empresariales.

iii. Por lo anterior no es seguro que en el cuarto trimestre de 1999 se dé una recuperación. Esta puede ser bastante pequeña, y el gasto, la inversión y el producto pueden mantenerse deprimidos comparados con los niveles previos a la crisis.

iv. Por lo anterior es posible que la economía esté en un “estado de reposo”, y probablemente así permanecería por algunos meses antes de iniciar la recuperación, que no será fuerte si no hay un aumento importante del precio del cobre. Se estima que este precio seguirá deprimido, ya que Chile sigue aumentando la producción y por lo tanto la sobreproducción mundial que ha mantenido bajo los precios del cobre. Se estima que el promedio anual para 1999 será menor a 72 centavos de dólar por libra. En 1995 el precio fue de 133,2 centavos de dólar por libra. El promedio anual de 1999 es el más bajo del siglo en términos de dólares constantes, menor a los bajos precios de la crisis de los años 30<sup>2</sup>.

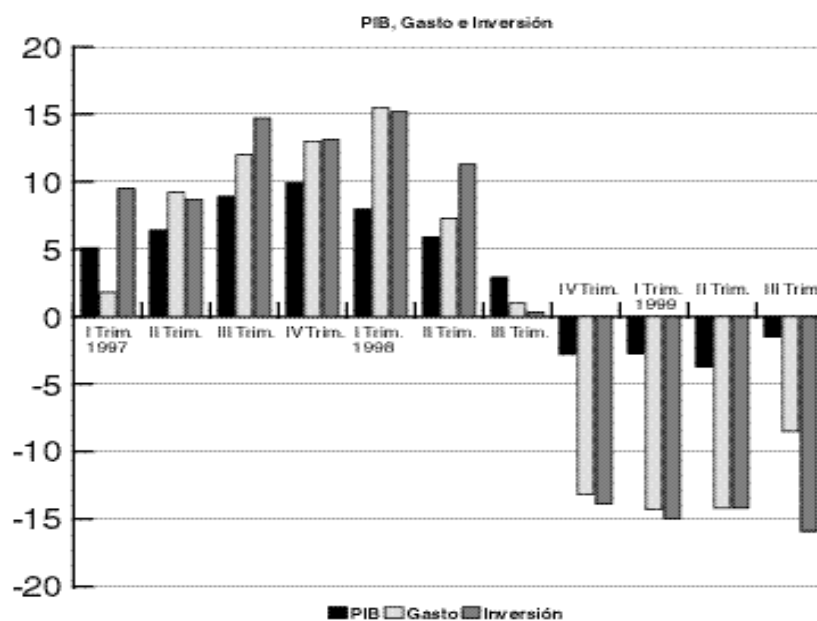
Cuadro 1

**Producto, Gasto e Inversión**  
**Tasas de variación en relación a los mismos trimestres del año anterior**

		PIB	Gasto	Inversión
1997	I Trim.	5,1	1,8	9,5
	II Trim.	6,4	9,2	8,7
	III Trim.	8,9	12,0	14,7
	IV Trim.	9,9	13,0	13,1
1998	I Trim.	8,0	15,5	15,2
	II Trim.	5,9	7,3	11,3
	III Trim.	2,9	1,0	0,3
	IV Trim.	-2,8	-13,2	-13,9
1999	I Trim.	-2,7	-14,3	-15,0
	II Trim.	-3,7	-14,2	-14,2
	III Trim.	-1,5	-8,5	-15,9

Fuente: Banco Central

Gráfico





### **El desempleo en la economía chilena**

1. El desempleo en 1996 y 1997 fue de 5,4% y 5,3% a diciembre de cada año respectivamente. En diciembre de 1998 fue de 7,2%. En agosto de 1999 la tasa de desempleo creció a 11,5%, lo que es un crecimiento mayor al 100% respecto de la tasa de 1997. En términos absolutos el desempleo en 1997 –a diciembre– fue de 304 mil personas. En agosto de este año fue de 664.750 (datos nacionales del Instituto Nacional de Estadísticas, INE).

2. La Universidad de Chile, que por muchas décadas realiza encuestas de empleo, en junio de 1999 informó para Santiago un desempleo de 15,4%. Un cálculo del “desempleo real” que suma a los desempleados el porcentaje de personas que declaran que necesitan y desean trabajar y que no forman parte de la fuerza de trabajo –“inactivos”–, da para Santiago, según la Universidad de Chile, más de 730 mil personas. Esta tasa de desocupación real supera el 25%. Las proyecciones de esta tasa de desempleo real para el país da un desempleo en términos absolutos superior al millón setecientas mil personas.

### **La crisis en el modelo consolidado**

La forma actual de funcionamiento del capitalismo en Chile tiene más de 25 años. Pasó por un período de destrucción y de creación de nuevas condiciones. Los impactos sociales fueron muy profundos.

Cuando la economía chilena empieza a crecer en forma muy dinámica y prolongada (1986-1993), a pesar de que el crecimiento de la producción se acompañó de un gran crecimiento de la ocupación, los problemas sociales no se resuelven.

A partir de 1993 y hasta 1997, la economía sigue creciendo a tasas muy elevadas (7% promedio anual). Sin embargo, disminuye fuertemente su capacidad de generar empleo. Además, se profundiza el proceso de transformación de empleos relativamente buenos en empleos precarios. La pobreza es explicada cada vez más por trabajadores pobres. En este período la mala distribución del ingreso permanece, e incluso empeora (ver Cuadro 2).

La crisis de inicios de los ‘80 impactó muy profundamente a la economía chilena y generó niveles muy elevados de pobreza. El fuerte crecimiento económico llevó de nuevo a que los niveles de pobreza en los últimos años, previo a la crisis actual, se acercaran a los niveles de inicios de los ‘70, es decir, previos a la actual forma de funcionamiento del capitalismo en Chile. En términos porcentuales la pobreza fue en 1987 de 45,1%; en 1992 fue de 32,6%; y en 1998 bajó a 21,7%. A inicios de los ‘70 era de 19%. En términos absolutos, la pobreza total en 1998 supera las 3.200.000 personas. A inicios de los ‘70, la pobreza total era menor a 2 millones de personas. En el período reciente de fuerte crecimiento económico y poca generación de empleo se acuñó el término “núcleo duro de la pobreza” (ver Cuadro 3).

Cuadro 2

*Distribución personal del ingreso (%)*

Decil	1987(*)	1990	1992	1994	1996	1998
1	1,2	1,4	1,5	1,3	1,3	1,2
2	2,1	2,7	2,8	2,7	2,6	2,5
3	2,9	3,6	3,7	3,5	3,5	3,5
4	3,7	4,5	4,6	4,6	4,5	4,5
5	4,6	5,4	5,6	5,5	5,4	5,3
6	5,8	6,9	6,6	6,4	6,3	6,4
7	7,6	7,8	8,1	8,1	8,2	8,3
8	10,4	10,3	10,4	10,6	11,1	11,0
9	16,4	15,2	14,8	15,4	15,5	16,0
10	47,2	42,2	41,9	41,9	41,6	41,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: 1990-1998 Encuesta CASEN, 1998, MIDEPLAN. (\*) "Distribución del Ingreso y Pobreza", Jacobo Shatán en base a encuesta CASEN, en "Propuestas alternativas", publicado por CENDA, CETES y ARCIS, 1999.

Cuadro 3

*Pobreza e Indigencia en Chile 1987-1998 (% y en miles de personas)*

	1973(*)	1987	1990	1992	1994	1996	1998
Total Pobres	19	45,1	38,6	32,6	27,5	23,2	21,7
Indigentes	nd	17,4	12,9	8,8	7,6	5,8	5,6
Pobres No Indigentes	nd	27,7	25,7	23,8	19,9	17,4	16,1
Pobreza total	1.904	5.654	5.085	4.433	3.857	3.352	3.233

Fuente: 1987-1998 construido a partir de la Encuesta CASEN 1998, MIDEPLAN. Para 1973 en base a UNISEF "Análisis de las políticas sociales", 1995.

Con la crisis actual, expresada particularmente en 1999, los problemas sociales y la pobreza que no fueron resueltos cuando la economía crecía se han agravado en forma substancial. El desempleo reciente (1999) ha sido masivo y rápido debido a la profundidad de la flexibilidad laboral, y a que la ocupación ha sido la variable de ajuste aplicada como parte de la lógica del funcionamiento del modelo implantado por la dictadura y profundizado por los gobiernos de la Concertación. Es posible que la recuperación económica, en un contexto de crecimiento de la producción, marque como tendencia una acentuación de la poca capacidad de creación de empleos.

La actual forma de funcionamiento del capitalismo en Chile –ya consolidada– muestra que no se trata sólo de los costos sociales de los llamados “ajustes estructurales”, ya que esto remite a una situación transitoria. Más bien los problemas sociales forman parte de la lógica interna de la actual forma funcionamiento del capitalismo<sup>3</sup>.

En este trabajo hemos considerado conveniente entregar nuestras reflexiones de los últimos años sobre la economía chilena. En el apartado II incluimos un trabajo sobre la dinámica, límites y contradicciones de la economía chilena escrito en noviembre de 1996. En el apartado III incluimos un trabajo referido a los problemas de la economía chilena y la crisis asiática escrito en julio de 1998. En el apartado IV se incluye un trabajo de noviembre de 1999 sobre las causas que explican la actual crisis de la economía chilena, las cuales difieren profundamente de las interpretaciones oficiales y académicas predominantes.

### **Economía chilena: dinámica, límites y contradicciones<sup>4</sup>**

Desarrollaré la presentación brevemente en base a los temas que sugerimos a los panelistas y para atenerme a los tiempos programados. Los temas propuestos para esta mesa son los siguientes:

- a) Cuáles son los elementos fundamentales que explican el dinamismo de la economía chilena.
- b) La acentuación de la desigualdad en la distribución, ¿es un momento estructural del modelo o sólo es un momento en el desarrollo de él?
- c) ¿Cuáles son en su opinión los problemas que podría enfrentar la economía chilena en el futuro y qué se debería hacer para enfrentarlos?

Respuesta a la pregunta a)

1. El punto de partida de estas reflexiones es que en el análisis de la economía chilena se debe tener necesariamente presente que ella forma parte de una econo-

mía mundial. Y que actualmente la economía mundial se encuentra en una etapa de globalización, bloques económicos regionales y economías nacionales. Estas formulaciones se tendrán presentes en el desarrollo de los temas. Muy relacionado con el dinamismo de la economía, se debe recordar que la mayoría de los economistas y Centros Académicos críticos de la dictadura militar plantearon que este modelo era inviable aún en las condiciones del crecimiento elevado desde 1977/81.

Cuando se desarrolló la profunda crisis de inicios de los '80, se planteó que ésta demostraba en forma fehaciente la inviabilidad del modelo. La crisis fue muy profunda, el PIB cayó en 15%, la producción industrial cayó en 25%, y hubo una gran disminución de las exportaciones. Se desarrolló la crisis de la deuda externa, hubo una gran devaluación, el sistema bancario y financiero quebró, se dio una sobreproducción de casas y de locales comerciales y un gran desempleo. Frente a esta situación, el Estado socializó las pérdidas privadas de la Banca y socializó parte de la deuda externa del sector privado, entre otras medidas. La profundidad de la crisis entregó elementos a los economistas críticos para reafirmar la postura de la inviabilidad del modelo. En esos años se escribieron muchos artículos y libros sobre el tema, y de crítica al neoliberalismo en Chile y en América Latina. Mostrando su fracaso, plantearon la necesidad del cambio del modelo.

Posteriormente, cuando la economía chilena de nuevo comenzó a crecer, se planteó que ello se debía al abandono de la política neoliberal ortodoxa. En 1985 se plantearon varias modificaciones a la política económica, bandas de precio, la transformación de deuda externa en activo, etc. Una de estas medidas fue subir los aranceles, y otra un tipo de cambio real que fuera un incentivo a las exportaciones.

La mayoría de los economistas críticos y los Centros Académicos en esa época, '87/'88, comenzaron a cambiar de posiciones y a reconocer que el modelo no sólo era viable, sino que demostraba un gran dinamismo, y que esto se debía al abandono de la ortodoxia neoliberal y a una dosis de pragmatismo. Este reconocimiento del dinamismo del modelo sobre nuevas bases –no ortodoxas– les permitió cambiar de posición analítica sin reconocer los errores iniciales sobre la inviabilidad.

Posteriormente, cuando se disminuyen los aranceles, se eliminan otras regulaciones, hay una vuelta a políticas neoliberales puras –ortodoxas–, y la economía empieza a crecer a tasas elevadas (fines de los '80), ya no sólo se reconoce la vitalidad del modelo, ya no se plantea la necesidad del cambio del modelo, sino que se asume su defensa. En los gobiernos democráticos de la Concertación hay una continuidad de lo fundamental del modelo económico. Todas las líneas principales ya estaban planteadas en los años posteriores al golpe militar.

Ahora se piensa que el crecimiento será elevado y estable en el tiempo. Se habla incluso de que estamos viviendo una “década dorada”.

En trabajos anteriores seguimos una línea analítica diferente que nos llevó tempranamente a reconocer que este modelo no sólo era viable, sino que mostraría ta-

tas de crecimiento muy elevadas. El modelo favorecía el crecimiento de todas las categorías económicas vinculadas al capital y a los empresarios. Pero afirmábamos que este dinamismo estaría mediado por la acentuación del movimiento cíclico a nivel mundial, que se expresa periódicamente en crisis cíclicas del mercado mundial.

La crisis de inicios de los '80 en Chile fue analizada como parte de una crisis del sistema capitalista, y planteamos que en Chile la crisis no mostraba la inviabilidad del modelo. Que si no se derrotaba políticamente a la dictadura, la economía chilena iba a superar la crisis e iba a demostrar niveles de crecimiento elevados. Que los niveles de crecimiento estarían vinculados al movimiento cíclico del capitalismo. Este es uno de los elementos fundamentales que nos lleva a pensar que este crecimiento podría no ser permanente, por ejemplo, si hay una crisis cíclica mundial profunda, no como la del '90/'91, sino como la del '74/'75 o la del '80/'82.

La economía chilena podría ser extremadamente vulnerable frente a una ruptura profunda del proceso de globalización como lo fue la crisis mundial de los años '30, pasible de caracterizarse como una ruptura de una etapa de globalización previa que la economía internacional había vivido.

2. A continuación, algunos elementos que explican el dinamismo de la economía chilena en los años posteriores al golpe militar.

Se difunde en forma más o menos generalizada que el éxito del modelo está asociado directamente a la política económica, la que habría construido una nueva economía. Y por lo tanto, esto sería el resultado de la genialidad de los economistas neoclásicos y de Pinochet, quien tuvo la genialidad de nombrar a estos economistas en puestos claves. La economía ya no tendría una base objetiva, porque la política económica lo puede todo. Esto es muy fuerte, y se expresa en las propias universidades, donde se dejan de lado una serie de ramos teóricos e históricos y se estudia en forma casi exclusiva la política económica. Qué hacer frente a desequilibrios, cómo mantener los equilibrios macroeconómicos, etc. Incluso, la ciencia económica no tendría sentido, porque todo lo puede hacer la política económica.

La política económica es importante. En Chile lo ha sido porque ella fue respuesta a una etapa de la economía mundial, y particularmente de los países capitalistas desarrollados. En los inicios de los '70 estas economías comenzaron a crecer muy lentamente, y con crisis cíclicas más o menos acentuadas. Se produce un exceso relativo de mercancías y de capital. Se necesitaban nuevos mercados y nuevas zonas de inversión. Las economías más o menos cerradas de la modalidad anterior tenían que abrirse, con lo que se inician nuevas formas de la competencia. La política económica es importante, pero no porque pueda hacer cualquier cosa, sino que debe responder a una realidad objetiva internacional.

Continuar con la economía abierta o abrir aun más la economía en la crisis de los años '30 habría sido una locura. En esa época, la política económica apropiada fue cerrar la economía y buscar los dinamisismos en los mercados internos.

En la actualidad, la política económica y la economía chilena que se constituyó es una relación de correspondencia entre la política económica aplicada y las necesidades de la economía mundial capitalista. La apertura genera una nueva forma de inserción caracterizada por niveles muy elevados de la competencia, tanto en el mercado interno como para las exportaciones chilenas en los mercados internacionales. Esta competencia ayuda al desarrollo de todas las otras características del modelo.

3. También el éxito del modelo se debe a que en Chile, a diferencia de otros países, el golpe militar se da en condiciones donde se había vivido una etapa que planteaba la superación del capitalismo. Se construye una nueva economía entre el estado y los empresarios en condiciones donde los trabajadores y sus organizaciones son anulados completamente. Desde el inicio, a través de los precios libres y de los salarios más o menos estancados, se produce una redistribución brutal de una parte de la masa salarial que se transforma en excedente de explotación o masa de ganancia.

El dominio absoluto del capital sobre el trabajo se expresa en la distribución y en la producción misma al interior de las empresas, en los mercados de bienes, y en los mercados del trabajo.

4. El dinamismo del modelo se debe también a que varios elementos del modelo anterior fueron aprovechados y transformados.

4.1. En el período anterior se había destruido el latifundio y el poder de los latifundistas. La dictadura destruyó la forma de propiedad que había generado la reforma agraria, y empujó el desarrollo del capitalismo en el campo. Esta profunda transformación es muy importante, porque se abaratan los bienes salario y puede aumentar la tasa de ganancia. También, la agricultura, que anteriormente consumía muchos dólares, empieza a producir grandes cantidades de dólares a través del saldo comercial, y por lo tanto comienza a producir capital bajo la forma más líquida.

4.2. La dictadura aprovecha grandes recursos que provienen de la nacionalización del cobre para apoyar el modelo y a las empresas privadas.

4.3. Los programas anteriores de apoyo al desarrollo de la fruticultura y de la industria forestal.

5. La competencia en las exportaciones y en el mercado interno somete a una profunda transformación al sistema productivo y a las relaciones entre los agentes económicos. Se produce el fraccionamiento de los procesos productivos, surgiendo el sistema de contratación y subcontratación, que es la expresión nacional de un proceso mundial. El modelo es una “fábrica” productora de nuevos empresarios. Todo se transforma en mercancías: salud, educación y vivienda. Las formas capitalistas de producción penetran en todos los lugares, y destruyen las for-

mas atrasadas de producción. Cosas que no tenían mayor valor se transforman en grandes riquezas capitalistas: complejos turísticos en la playa y en el campo, etc. Con el apoyo del Estado se dio un proceso de acumulación originaria: privatizaciones, socialización de la deuda externa, deuda subordinada.

Siendo importante todo lo mencionado, quisiera destacar lo que me parece más significativo para explicar el dinamismo del modelo: la elevada tasa de ganancia y la flexibilización del mercado del trabajo y del uso de la fuerza de trabajo en las empresas.

6. En Estados Unidos y en Europa se publican con regularidad varios indicadores sobre la tasa de ganancia de las empresas. El indicador de la tasa de ganancia de Estados Unidos se publica con una regularidad mensual similar a la publicación de la tasa de desempleo, de inflación y de los indicadores que analizan el ciclo económico en Estados Unidos. Se entiende que éste es un indicador económico fundamental que debe ser observado.

Aunque sea difícil de creer, en Chile no hay publicaciones oficiales sobre tasa de ganancia.

La tasa de ganancia en Chile en esta modalidad de acumulación, aunque medida indirectamente, es muy superior a la tasa de ganancia de la modalidad de acumulación anterior. La distribución funcional del ingreso en esta modalidad de acumulación muestra que la participación de los salarios en el producto baja, en tanto la participación de los excedentes operacionales, de la depreciación y del capital fijo aumenta. También aumentan los impuestos indirectos.

Comparado con los años 1969/1970, la participación de los salarios disminuye siete puntos porcentuales aproximadamente. En 1995, lo anterior significa que más de 4.500 millones de dólares han pasado en sólo ese año de la masa de salarios a los excedentes de explotación o a la depreciación del capital.

En Estados Unidos la participación de los salarios es cercana al 70%. En Chile, en 1993 la participación de los sueldos y salarios en el Producto –la última cifra disponible– es de 33,9%.

La tasa de ganancia elevada comparada con la modalidad de acumulación anterior y comparada internacionalmente juega un papel determinante en la dinámica de la economía chilena.

Esta tasa de ganancia fue en su momento apoyada por las privatizaciones de empresas a un bajo valor. La tasa de ganancia elevada es un incentivo importante para la inversión. La economía chilena ha contado, además, con los elevados fondos previsionales, que constituyen una parte de la masa de salarios que son transformados en capital. Como se sabe, los fondos de los trabajadores son una parte importante del ahorro nacional.

Además, la tasa de ganancia elevada parece estar acompañada de una alta concentración de la masa de ganancia. A esta concentración parece estar ayudando el sistema de contratación y subcontratación.

La masa de salario disminuida muestra una dispersión muy grande. Hay salarios muy elevados para ciertos tipos de trabajadores –profesionales, supervisores y ejecutivos–, y salarios muy bajos para la mayoría de los trabajadores. Las remuneraciones, al parecer, son muy diferentes entre las empresas.

Los elevados excedentes en Chile también se expresan en la mala distribución del ingreso reconocida oficialmente. En un trabajo reciente de Rafael Agacino también se muestran los elevados excedentes operacionales en el valor bruto de la producción en el sector industrial desagregado por rama.

Finalmente, quisiera destacar que, junto con el dinamismo apoyado en una altísima tasa de ganancia y en una mala distribución del ingreso, para un grupo significativo de trabajadores se da en condiciones de salarios elevados, y del fomento y surgimiento de una cantidad masiva de nuevos empresarios, que tiene impactos significativos en la sociedad en sus más variados aspectos.

#### Respuesta a la pregunta b)

La mala distribución del ingreso en el modelo económico actual es a mi juicio un resultado del funcionamiento del modelo en las condiciones de desregulación en que está operando. Este resultado se debe, entre otros, a los siguientes elementos de la estructura del modelo.

1. Como lo ha explicado Rafael Agacino, la apertura unilateral ha modificado las condiciones de la competencia. Los precios que rigen para la mayoría de los bienes son los internacionales; es decir, los precios para las exportaciones y para el mercado interno están dados. La competencia se traslada hacia los costos. Los precios de las materias primas como elementos de costo también son precios dados. Lo que puede variar son los costos salariales. La disminución de la “planchilla salarial” y la mayor productividad constituyen la gran consigna de las empresas. Las modificaciones de los salarios, entre salario base y variable. El contrato temporal frente al contrato permanente. El reemplazo de trabajadores antiguos por nuevos trabajadores. La contratación y subcontratación. Las fusiones y los despidos de un porcentaje de los trabajadores. Todo esto está asociado a la competencia por los costos que impone la globalización.

En todos los países se da este proceso, que se expresa en una disminución de los salarios en el producto y un aumento de la tasa de ganancia. Según la OECD, la tasa de ganancia en los últimos años ha recuperado niveles cercanos a los que tenía previo al período de crecimiento lento. En Chile esta situación es más grave, ya que la política neoliberal se aplica en forma más pura.



2. En los últimos años, la economía chilena ha mostrado una bajísima capacidad de generar empleo. Probablemente esto está asociado a que actualmente, a los énfasis por el crecimiento de la productividad al mismo tiempo que se sigue con los aumentos de intensidad del trabajo y de jornadas prolongadas de los años anteriores, se están incorporando maquinaria y equipos de alta tecnología. Este tipo de maquinaria y equipo generan poco empleo en los países avanzados. En países atrasados como el nuestro, su impacto es mayor.

En el ámbito de la economía mundial se produce una disminución de precios de los bienes de capital de alta tecnología, cuyos costos de reposición son menores a los bienes de capital que reemplazan. Y a pesar de la disminución relativa de los salarios, los precios relativos entre el capital y el trabajo se modifican en favor del primero. En Chile, esta situación se está presentando, pero en forma acentuada por el gran incremento que ha tenido la valorización de la moneda nacional y la disminución del valor de las importaciones de maquinaria y equipo. En la minería todo ha crecido, excepto el empleo, que ha disminuido. En el sector industrial la capacidad de generar empleo también es pequeña.

3. En las empresas contratistas y subcontratistas el empleo precario es muy manifiesto, así como la temporalidad del trabajo, salarios base bajos, seguridad, ausencia de contratos de trabajo, etc.

La síntesis de los elementos anteriores lleva a postular que la pobreza se genera al interior del modelo para una parte de los trabajadores integrados a él, y otra parte de la pobreza es explicada por los trabajadores expulsados del modelo y por aquella parte de la población que es excluida. Sin embargo, estas condiciones estructurales podrían ser modificadas parcialmente con un cambio de mentalidad a nivel de la política estatal y de los empresarios. Pero esta situación no se vislumbra para nada. Al contrario, la manera en que se están enfrentando las condiciones mínimas de los trabajadores es propia de formas autoritarias apoyadas por declaraciones temerarias acerca de la inestabilidad que podría crear el crecimiento de los salarios.

Un crecimiento de los salarios resguardando tasas de rentabilidad media del capital, se transforma rápidamente en ganancias empresariales. Los salarios incrementados aumentarían el consumo de los trabajadores y los fondos de las AFP. Por un lado, se transformarían en demanda de mercancías; y por otro, en un crecimiento de los ahorros para que sean utilizados por las empresas.

Los empresarios ponen el grito en el cielo cuando se trata de disminuir en parte sus grandes ganancias, ya sea a través de aumentos salariales o del aumento del impuesto a las ganancias.

De David Ricardo se rescatan sólo las ventajas comparativas. Se olvida el papel de la tributación, al que tanto significado le dio, como queda de manifiesto en varios capítulos y en el título de su obra principal, "Principios de Economía Política y Tributación".

Respuesta a la pregunta c)

Si se mantiene la política económica actual, la economía seguirá con un gran dinamismo, es decir, con tasas elevadas de crecimiento del producto. Es posible y recomendable que las UF vayan desapareciendo. Su permanencia provoca presiones inflacionarias y constituye una regulación sobre el mercado financiero a favor de los acreedores.

Los ritmos de crecimiento, creo, se pueden independizar del ciclo económico internacional, excepto si se presenta una profunda crisis internacional con rupturas transitorias del proceso de globalización como lo fue la crisis del '80/'82. En una situación de este tipo, la economía chilena es muy vulnerable. Lo sería mucho más en situaciones de ruptura permanente del proceso de globalización, como lo fue la crisis de los años '30.

El crecimiento elevado podría mantenerse con la mala distribución del ingreso actual, el trabajo precario y la generación de poco empleo. Sin embargo, todo esto continuaría reflejando el hecho de que, desde el punto de vista de las clases y de los grupos sociales, seguirían predominando en términos casi absolutos los intereses del capital sobre el trabajo. La economía continuaría profundizando los problemas sociales, y el gobierno tratando de resolver esos problemas sin poder contar con ingresos por la negativa de los empresarios a una reforma tributaria.

En un escenario de este tipo, los trabajadores tienen el derecho a reivindicar mejoramientos económicos y sociales. Más aún en las condiciones en Chile donde se producen muchos excedentes que los trabajadores ayudan a crear directa e indirectamente a través de una parte de sus salarios apoyando la inversión nacional.

Si la política económica de inserción internacional continúa como está, el funcionamiento de la economía mundial profundizará las características de la estructura económica actual, de las cuales en esta ocasión quiero mencionar dos y desarrollar brevemente una.

1. Se profundizará el desarrollo desproporcionado de ramas y sectores de la economía nacional para participar en la proporcionalidad de ramas y sectores a nivel de la economía mundial como un todo.
2. La concentración de las actividades productivas en la Región Metropolitana se incrementará. Junto a este proceso las otras regiones tendrán un vínculo mayor con otros países que con otras regiones nacionales y con la propia Región Metropolitana.

Desarrollaré brevemente lo que he planteado en el artículo "La Sobreproducción Mundial de Cobre Creada Por Chile" en noviembre de 1996. El precio del cobre ha caído profundamente. Apesar de su reciente recuperación, es posible que siga disminuyendo. La caída del precio se debe a una sobreproducción mundial de cobre. Esta sobreproducción mundial de cobre ha sido creada por Chile, fundamentalmente por las empresas extranjeras que han invertido en forma masiva en esta industria en los últimos años. La

producción y las exportaciones chilenas explican la mayor parte del crecimiento de la producción y las exportaciones mundiales. Las exportaciones chilenas programadas en el período 1996-2000 casi duplican el crecimiento de las importaciones mundiales de cobre.

Chile aumenta su ya importante participación en el mercado mundial del cobre. Pero la participación de CODELCO disminuye. En tanto, la participación en el mercado mundial de las empresas extranjeras desde Chile crece muy rápidamente, complementando la participación que ellas tienen por producir y exportar desde otros países. Chile ha ayudado a fortalecer a grandes empresas mineras mundiales que compiten con CODELCO.

CODELCO y ENAMI tendrán disminuciones significativas de sus excedentes operacionales. Su aporte al Presupuesto Fiscal también se verá fuertemente afectado. El propio valor de CODELCO ya ha disminuido.

Las empresas extranjeras, si bien ven disminuidos sus ingresos en Chile, siguen obteniendo grandes utilidades. Además, la disminución del precio de esta materia prima puede beneficiar a empresas que tienen en sus países de origen o a filiales que tienen en otros países.

Además, en la industria del cobre se da un verdadero retroceso hacia la exportación de materias primas en sus formas más primarias. Chile está pasando a ser de productor y exportador de refinados de cobre, a ser productor y exportador de concentrados. Esto que está sucediendo con la industria del cobre podría estar sucediendo con la industria forestal y con la industria del salmón.

En nuestra opinión, la causa fundamental se debe a la ausencia de una política económica que promueva una inserción creadora desde adentro en el proceso de globalización de la economía mundial. A falta de política económica, la apertura unilateral al comercio y al movimiento de capital provoca sobreproducción de materias primas, disminución de los precios internacionales de dichos productos, y una vuelta en estas ramas a los niveles más bajos de elaboración.

## **Crisis asiática y economía chilena en la globalización<sup>5</sup>**

### **Presentación**

La crisis en los países asiáticos ha sido una tremenda sorpresa para los organismos internacionales y para la mayoría de los economistas académicos. Quizá una excepción sea el libro de Bello y Rosenfeld, *Dragons in distress: Asia's miracle economies in crisis*, de inicios de los '90. Los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, FMI, el Banco Mundial, BM, la Organización Mundial del Comercio, OMC, y el Grupo de los Siete mayores países desarrollados G-7, etc., a través de muchos documentos, ponían de ejemplo a los países del sudeste asiático. Destacaban múltiples características, como los elevados niveles de

ahorro e inversión, el esfuerzo en la calificación de la mano de obra, la productividad, el desarrollo tecnológico, los éxitos en una serie de ramas industriales, entre otras. A modo de ejemplo, el presidente del BM –en el prefacio del *Informe sobre el Desarrollo Mundial* titulado “El Estado en un mundo en transformación” (junio, 1997)– criticando a los que proponen un Estado minimalista, afirma lo siguiente:

“En el presente informe se explica por qué esta posición extrema está reñida con las enseñanzas de los grandes éxitos conseguidos en este terreno, desde la industrialización de algunos países en el siglo XIX hasta *el crecimiento ‘milagroso’ alcanzado en la posguerra por el Asia oriental*. Estos ejemplos, lejos de respaldar la teoría del Estado minimalista, demuestran que el desarrollo exige la existencia de un Estado eficaz, que actúe como agente catalizador y promotor, alentando y complementando las actividades de las empresas privadas y de los individuos” (las cursivas son nuestras).

El éxito de las economías asiáticas es resaltado por el BM todavía en junio de 1997 como el punto paradigmático más reciente en el desarrollo de la economía mundial en los últimos dos siglos.

En un documento reciente de CEPAL se dice:

“Llama la atención que hayan resultado tan vulnerables economías que gozaban de estabilidad de precios internos, de un cuantioso superávit fiscal, de elevados coeficientes de ahorro interno y de inversión y que habían liberalizado los mercados comerciales y financieros externos, condiciones habitualmente mencionadas como necesarias para un desarrollo estable” (CEPAL, 1998).

### **Breves notas teórico-metodológicas**

En nuestra opinión, las principales corrientes teóricas al interior de la ciencia económica –economía clásica, neoclásica, keynesiana y la mayoría de las interpretaciones marxistas– han tenido como escenario fundamental para su desarrollo teórico y metodológico la economía nacional. En la teoría, primero se razona como economía nacional y luego como economía nacional abierta. Construyen una economía internacional sobre la base de estas economías nacionales que se relacionan entre sí. Desconocen la existencia de una economía mundial como una totalidad superior. Por estas razones están muy limitadas para describir y explicar no sólo los fenómenos globales sino incluso las propias economías nacionales. Esto sucede también con el análisis de la crisis asiática.

El estudio, en nuestra opinión, debería hacerse en los marcos teóricos que entienden a las economías capitalistas de los diferentes países como uno de los componentes de una totalidad mayor -la *economía mundial capitalista*-, y también analizando el movimiento general y particular de esa economía mundial, en una perspectiva histórica, como algo mayor a la suma de los países. En la economía mundial

–que tiene una existencia objetiva– están presentes las categorías, leyes y formas de movimiento del capital con modificaciones importantes respecto de cómo ellas funcionan en las economías nacionales (Caputo, 1987, 1993[a], 1993[b] y 1997).

A continuación desarrollamos algunos elementos teóricos y metodológicos que deberían orientar una investigación sobre la crisis asiática. Anuestro juicio, esta crisis debe ser vista como parte integrante de una totalidad –economía mundial– que se mueve en el tiempo y en el espacio geográfico a través de un movimiento cíclico, el cual se expresa también en cada una de las partes integrantes; países, sectores económicos y empresas. En los apartados siguientes pretendemos acercarnos a estas orientaciones. Desarrollamos primero la periodización larga del capitalismo, desde la segunda posguerra hasta ahora, con sus fases ascendente y descendente. Posteriormente, planteamos que la crisis asiática debería ser analizada como una crisis cíclica de la fase descendente intentando ver similitudes y diferencias así como aspectos específicos de ella respecto de las crisis cíclicas anteriores. En el último punto desarrollamos brevemente algunas notas que relacionan la crisis asiática con la situación chilena en la perspectiva metodológica descrita.

### **La crisis de 1997/98 en los países asiáticos**

Como esta crisis está en pleno desarrollo y las interpretaciones hasta ahora son muy disímiles, un análisis más profundo de la misma se ve limitado. Teniendo presente esto, señalamos los siguientes puntos en los marcos teóricos y metodológicos que indicamos más arriba.

1. Esta crisis se inicia en el sudeste asiático y, posteriormente, el crecimiento lento de Japón se transforma en crisis. Esto marca una diferencia significativa con las crisis anteriores, las que se originaron en el capitalismo desarrollado –Estados Unidos– y comprometieron desde su inicio a la mayoría de los países. Esta crisis, como la de México, se inicia en la semi-periferia industrializada. La diferencia con la crisis mexicana es que abarca a un número grande de países que habían tenido un crecimiento económico muy elevado y por un período muy prolongado de tiempo.

2. Hasta ahora los impactos no son muy significativos ni en Estados Unidos ni en Europa. En América Latina sus impactos han sido diferenciados, afectando en un grado mayor a aquellas economías de la región que habían logrado vínculos comerciales más significativos con el sudeste asiático.

3. Los países asiáticos se consideraban como ejemplos paradigmáticos del proceso de globalización de la economía mundial. En ellos se desarrollaron inversiones muy elevadas en una serie de ramas industriales orientadas a competir en el mercado mundial incluyendo los mercados de los propios países capitalistas desarrollados. Con esto, llegaron incluso a elevar los niveles de la competen-

cia a nivel mundial con un alto grado de agresividad. En los últimos años el proceso de inversión se vio apoyado también por una fuerte expansión del crédito y de capitales extranjeros que llegaron a la región.

4. La sobreproducción de productos industriales es uno de los componentes principales de esta crisis. Esto refleja que se dio un proceso de sobreinversión que llevó a una sobreproducción de productos industriales bajo la forma de bienes de capital, insumos industriales y manufacturas diversas.

A continuación citamos algunos pasajes del documento de CEPAL 1998, para rescatar en este punto el tema de la sobreproducción industrial:

“En este contexto, el alza progresiva del dólar estadounidense a partir de mediados de 1995 afectó la competitividad de las exportaciones del Este y Sudeste Asiático. En particular las industrias que hacen uso intensivo de mano de obra sufrieron pérdidas de mercado debido a la competencia de países como China, India y Vietnam, cuyo tipo de cambio es más favorable y cuyos costos salariales son menores. A esto se agregó *la saturación o el menor dinamismo de la demanda de determinados productos de la sub-región como los insumos de la industria electrónica cuyos precios sufrieron un marcado descenso*” (CEPAL, 1998, la cursiva es nuestra).

Y agrega en el mismo sentido:

“En un conjunto limitado de ramas y productos asociados a la exportación que se enfrentan a una saturación de mercados, se ha mencionado a los sectores químico, del acero, de los semiconductores, textiles y automotriz y de otros productos de consumo duradero” (Ídem).

Esta última cita es muy categórica para señalar la sobreproducción, aunque en sí misma contiene un contrasentido al señalar que se da en “un conjunto limitado de ramas” ya que ellas abarcan una diversidad de ramas que constituyen la base del dinamismo de estas economías en las exportaciones.

La crisis asiática está provocando una disminución fuerte de las importaciones de materias primas, alimentos y energéticos, lo que ha profundizado sobreproducciones mundiales de algunos de estos productos –es el caso del cobre y del petróleo entre otros– y a su vez generando, a partir de la crisis misma, sobreproducción en otros productos de este tipo.

5. Otros componentes fundamentales de la crisis asiática lo constituyen las crisis financieras y bancarias, los problemas en su sector externo, así como las grandes devaluaciones.

Conviene insistir en que el origen de la crisis puede tener múltiples determinantes que se relacionan entre ellos, y que esto constituye la forma más general de su manifestación. Concluir que está originada por una causa, por ejemplo la fi-

nanciera, o por un error de política económica, es simplificar en grado extremo la totalidad compleja de producción y de circulación de mercancías en condiciones de un sistema de dinero y crédito inestable; en una economía mundial que como una totalidad superior se mueve en el tiempo y en el espacio.

6. Con seguridad la tasa de ganancia ha bajado y la desvalorización del capital es muy aguda en esta región. Sin embargo, en los países capitalistas desarrollados, con excepción de Japón, la tasa de ganancia ha seguido creciendo por sobre los niveles relativamente elevados que lograron estos países a fines de los '80 (OECD, 1997).

7. Las posibilidades de que la crisis en los países asiáticos se transforme en una crisis del sistema mundial capitalista van a depender mucho de la situación de Japón, China y Rusia. También dependen de la situación de Estados Unidos y de Europa, que hasta ahora han tenido un crecimiento del producto y tasas de ganancia relativamente elevadas (OECD, 1997). Las operaciones de rescate han sido muy grandes y periódicas, pero hasta ahora “como el agua en la arena, se esfuman”. El grado de competencia y sensibilidad en todas las esferas económicas es muy elevado, lo que podría llevar al conjunto del sistema a una crisis mundial; la cuarta en las últimas tres décadas. En una situación de este tipo se podría producir una profunda ruptura del proceso de globalización que podría dar paso a una nueva modalidad de acumulación en las economías nacionales apoyadas en los acuerdos regionales (NAFTA, CEE, etc.).

8. Hasta ahora parece suficientemente claro que la crisis de los países asiáticos, más que una crisis de la globalización de la economía mundial, debería entenderse como una crisis más en la fase de globalización que fue iniciada por la crisis de México. Sin embargo, a diferencia de la crisis mexicana, esta crisis debería ser caracterizada como una ruptura regional y transitoria de la participación de estos países en el proceso de globalización.

### **La crisis asiática y Chile**

En trabajos anteriores, planteábamos que “la globalización acentúa la posibilidad de una sobreproducción general de mercancías en el mercado mundial” (Caputo, 1993[a], 1993[b]). En la actualidad esa sobreproducción ha quedado de manifiesto en la crisis asiática.

En relación a la sobreproducción de productos primarios decíamos: “en los últimos años Chile ha ayudado a crear una sobreproducción mundial de cobre, frutas, productos forestales y del mar. La generalización del modelo que toma como base fundamental el dinamismo de las exportaciones, acentuará globalmente la tendencia a la sobreproducción”.

También afirmamos, refiriéndonos a Chile, que “el modelo puede funcionar y mostrar un alto grado de dinamismo mientras parte importante de la producción

nacional pueda tener mercados internacionales seguros. Esto podría transformarse en el talón de Aquiles del modelo”. Cuando escribíamos ese documento, pensábamos que una nueva crisis cíclica se iniciaría en los países capitalistas desarrollados; planteábamos que “las experiencias de los países del sudeste asiático muestran que han sorteado más o menos bien las crisis cíclicas del ‘80/‘82 y la crisis reciente de inicio de los ‘90”. Decíamos que algo parecido ocurrió en Chile en esta última crisis. Agregábamos: “una crisis cíclica más profunda que la reciente podría involucrar serios trastornos al funcionamiento del modelo. En las economías abiertas sin planes estratégicos [como la chilena a diferencia de las asiáticas] estos trastornos podrían ser mayores”; y, además, comentábamos que “muchos factores que aparecen ayudando al dinamismo del modelo se transformarían en elementos que podrían profundizar la crisis” (Caputo, 1993[b]).

Por otra parte, los resultados de una investigación sobre la industria mundial del cobre –principal actividad económica del país– nos llevó a titular el documento con la síntesis principal: “La sobreproducción mundial de cobre creada por Chile. Su impacto en la economía nacional” (noviembre de 1996). Ahí decíamos que a pesar de las grandes pérdidas para el país y para el Estado chileno esta situación pasa casi totalmente desapercibida, porque “asistimos al inicio del proceso de caída de los precios que puede prolongarse por varios años. La economía chilena está funcionando con un gran dinamismo. La economía mundial también goza de un buen desempeño. Pero nada asegura que a nivel mundial la situación descrita se pueda prolongar por muchos años. La economía mundial funciona cíclicamente y es muy inestable, y podría ser impactada por situaciones nacionales y también sectores económicos específicos que provoquen movimientos acumulativos envolventes que lleven a una crisis cíclica internacional, que sería la cuarta a partir de la década de los ‘70” (Caputo, 1996).

En otro documento (agosto de 1997) incorporábamos a la sobreproducción lo siguiente: “el desarrollo del sector financiero y del crédito nacional e internacional hace muy sensible al sistema (...) como lo demuestran las situaciones recientes de México y Malasia”; y agregábamos adicionalmente que “es preocupante el fuerte crecimiento de la deuda externa en América Latina y de las inversiones directas que están significando salidas crecientes de capital por concepto de intereses de los créditos y utilidades de las inversiones extranjeras”.

Este documento constituye la base para una crítica teórica, metodológica y práctica a aquellos planteamientos del Estado chileno, de instituciones universitarias y privadas y de la gran mayoría de los economistas, que argumentan que los problemas actuales de la economía chilena –la cual venía funcionando muy bien– son causados desde afuera por la crisis asiática. En ese enfoque predominan los esquemas simples de macroeconomía abierta o de economía nacional y resto del mundo. En relación a la crisis asiática, argumentan que se debería a problemas internos: aquí externos, allá internos.

Tanto los países asiáticos como Chile se daban como los ejemplos más emblemáticos de la globalización. Un análisis comparativo podría mostrar que las bases

---



fundamentales que explicaban el gran dinamismo de estas economías abiertas y pequeñas –las exportaciones y el capital extranjero– se están transformando en su contrario. El capital extranjero (inversión directa, préstamos, inversión en cartera) luego de un tiempo debe ser remesado en su totalidad, y también deben ser remesadas las utilidades e intereses que ese capital genere. Esto exige que las exportaciones estén creciendo permanentemente, y que sean mayores que las importaciones. El saldo favorable de la cuenta comercial financia el retiro de utilidades e intereses. Si hay saldo negativo de esta cuenta, el financiamiento es vía crédito internacional, lo que va trasladando los problemas hacia el futuro con un incremento de la deuda externa. También se puede recurrir transitoriamente a las reservas. En tanto exista un crecimiento sistemático de las exportaciones por sobre las importaciones, el dinamismo del modelo está a salvo. De no ser así, surgen problemas.

Por otro lado, el comercio exterior se ve afectado por cuanto en el período de fuerte ingreso de capital extranjero y crecimiento de las exportaciones se produce un abaratamiento del dólar, lo que hace perder competitividad al conjunto de las exportaciones e incentiva las importaciones.

En Chile las exportaciones venían creciendo en forma muy dinámica hasta 1995, cuando se estancaron violentamente para caer en 1998, en tanto las importaciones siguieron creciendo rápidamente. Desde 1996 –bastante antes de la crisis asiática– estas bases del dinamismo cambiaron radicalmente. A diferencia de todo el período anterior, se empieza a producir un déficit comercial creciente, pasando de sólidos balances comerciales favorables a abultados déficit. Las exportaciones dejan de crecer y luego caen –en valor– porque la globalización y la apertura incentivaron grandes inversiones, particularmente en el cobre, las cuales llevaron a una sobreproducción que implicó una profunda baja de precios. El tránsito de fuerte superávit de la balanza comercial a grandes déficit se explica en *gran medida* por la drástica caída de los precios del cobre.

En nuestro planteamiento, con base en un enfoque de economía mundial, los problemas actuales de la economía chilena se inician mucho antes de la crisis asiática; allá tanto como acá, la globalización de la economía mundial y de la competitividad lleva a la sobreproducción y a la ruptura de la esfera de la producción con la de la realización.

Este notorio cambio de superávit a déficit comercial ha provocado un cambio en el comportamiento del capital extranjero. Las inversiones extranjeras que han ingresado masivamente, en los últimos años han aumentado en forma significativa las remesas de utilidades e intereses. En 1997 el déficit comercial fue cercano a US\$ 1.300 millones y las remesas de utilidades e intereses fueron cerca de US\$ 3.000 millones (Banco Central, 1998). Ambas cuentas principales explican en gran parte el déficit de la cuenta corriente, que llegó en ese año a 5,4% del PIB, lo que para los empresarios a nivel nacional e internacional constituye un nivel de alarma. El déficit comercial en doce meses, hasta junio de 1998, alcanzó una

cifra cercana a los US\$ 3.000 millones. Se estima que el déficit de la cuenta corriente alcanzará alrededor de un 6,5% del PIB en el presente año.

Los problemas en Chile son profundizados por la crisis asiática, porque agranda el déficit de la cuenta comercial disminuyendo aun más las exportaciones chilenas y aumentando sus propias exportaciones a nuestro país.

Aquí sólo mencionaremos, entre otros, los siguientes temas que habría que analizar: el fuerte retiro de capital extranjero de corto plazo; las masivas inversiones chilenas en el exterior –que al parecer asumen en gran parte la forma de fuga de capital; el fuerte crecimiento de la deuda externa y la rápida disminución de las reservas internacionales.

En relación al presupuesto del Estado, éste ha sido seriamente afectado, dado que los masivos aportes de CODELCO han venido disminuyendo drásticamente casi hasta desaparecer en 1998.

En síntesis, tanto los problemas del sector externo de la economía como del presupuesto fiscal, que constituyen el núcleo de las dificultades relativamente serias por las que atraviesa la economía chilena, están explicados fundamentalmente por la transformación de las bases del dinamismo –exportaciones e inversión extranjera– en su contrario, todo ello en el contexto de la globalización.

Nos parece que las políticas de ajuste del gobierno aceptadas por la mayoría de los economistas y empresarios, por todo lo anterior, están elaboradas sobre fundamentos teóricos, metodológicos y prácticos equivocados. En tanto se siga pensando que la economía chilena funciona bien y que los problemas se generan desde afuera –crisis asiática– y no aceptando la lógica de la globalización, las verdaderas causas de los actuales problemas de la economía chilena no serán develadas y, por lo tanto, la política de ajuste tendrá alcances muy limitados.

### **Cobre: del “Sueldo de Chile” al “Crecimiento Empobrecedor”<sup>6</sup>**

En este trabajo se presenta una síntesis del nivel actual al que han llegado nuestras reflexiones. También es una síntesis de una visión más global que integra algunos de los aspectos más significativos del desarrollo de la crisis de la industria del cobre. Nos parece que el profundo cambio, desde base del desarrollo al crecimiento empobrecedor, refleja en forma muy certera la realidad actual. Sin embargo, en el futuro las caracterizaciones más globales pueden cambiar abriéndose múltiples alternativas; incluso, aquélla que de nuevo transforme la principal riqueza básica del país –que ha llevado a la crisis económica actual– en una de las bases del dinamismo de la economía chilena.

### **Las propuestas en la historia económica de Chile sobre el cobre como principal riqueza básica del país y el desarrollo de la economía nacional**

La ciencia económica incorporó hace mucho tiempo a su estructura teórica la experiencia histórica de muchos países que han logrado desarrollarse teniendo como punto de partida y de apoyo las ventajas competitivas que les daban sus recursos naturales (Canadá, EE.UU., Suecia, etc.). Junto al desarrollo de las actividades productivas directas y relacionadas a los recursos naturales, la historia y la teoría económica concentraron su atención sobre la renta que corresponde al “factor” tierra, o más genéricamente a los recursos naturales, y particularmente sobre quién se apropia de dichos derechos y cómo se usan.

Como se sabe, en la producción participan el trabajo humano, el capital y la naturaleza. Cada uno debe recibir lo que les corresponda. El trabajo, las remuneraciones, el capital, las ganancias y los dueños de los recursos naturales, la renta. A su vez la renta global está conformada por varios tipos de rentas, la renta por el solo hecho de la propiedad, por su escasez relativa –renovable o no renovable–, por la calidad del recurso, y otras múltiples ventajas. Entre ellas están la distancia a los mercados, la existencia y facilidades de acceso a productos auxiliares claves como agua, energía, tecnologías específicas asociadas directamente a cualidades naturales del recurso, etc.

Desde su origen las diferentes corrientes teóricas en la ciencia económica le han asignado especial atención a la renta de la tierra –renta de recursos naturales–, incluyendo la propia teoría neoclásica, que la incorpora al interior de los cuerpos centrales de su teoría con el conocido nombre de renta ricardiana<sup>7</sup>.

Además, también se ha tenido muy presente cómo se usa la renta, ya que puede favorecer la dinámica económica o frenarla –el caso de la renta del latifundio agrario, del estado rentista. Los países petroleros se apropian de la renta petrolera pero su uso no ha provocado desarrollo económico y social.

Desde hace muchas décadas, en Chile se planteó sobre la base de esas teorías y de su propia historia (en particular la industria del salitre y el cobre desde las primeras décadas del siglo XX hasta la nacionalización durante el gobierno de Allende) el papel clave que la industria del cobre, en tanto principal riqueza básica, debería tener en el crecimiento y desarrollo de la economía y de la sociedad.

El cobre ha representado y representa en Chile parte importante del producto interno bruto. Por ejemplo, en la actualidad el sector minero representa cerca del 60% del total del PIB que aporta la industria manufacturera y el 170% del aporte del sector de la construcción. La actividad de la industria del cobre motora y es un multiplicador de parte importante de las empresas productoras de bienes y servicios de la economía nacional. Representa también más del 40% de las exportaciones globales del país y es la forma fundamental del financiamiento del presupuesto en divisas del Estado. La ocupación es pequeña como sector en la

economía nacional, particularmente en las grandes empresas, por lo que la productividad es muy elevada.

Los excedentes han sido tan extraordinarios que se acuñó para el salitre y el cobre la formulación de los tres tercios. Del valor global de la producción, un tercio cubría todos los costos, un tercio captaba el Estado, y un tercio captaban las empresas. Aún así, las empresas norteamericanas –Anaconda y Kennecot– se apropiaban de parte importante de la renta, como queda reflejado en las grandes ganancias extraordinarias obtenidas en sus operaciones en Chile, por sobre la ganancia media de las diferentes filiales en otros países<sup>8</sup>.

Con la nacionalización del cobre, el Estado chileno ha obtenido hasta hace algunos años en torno al 50% del total de las ventas de CODELCO, que a su vez han correspondido a los excedentes –utilidades de CODELCO. En estos grandes excedentes aparecen juntos o como una unidad tanto las ganancias monetarias como el valor monetario de la renta, que corresponde en gran parte al valor que tiene el cobre en los yacimientos.

Estos recursos han sido captados por el Estado a través de impuestos sobre las ganancias, que incluyen también captación de una parte de la renta. Además, reconociendo su derecho a la renta minera, el Estado capta prácticamente todas las utilidades netas de CODELCO. Durante la dictadura los grandes excedentes de CODELCO posibilitaron a través de una ley secreta que las FF.AA. se apropiaran del 10% de las ventas de CODELCO. Hasta hace unos años este 10% era parte de la renta minera captada indirectamente. Este es un caso muy especial en la economía contemporánea; se parece al diezmo de la época pre-capitalista o al cobro que hacía la mafia en EE.UU. en sus mejores tiempos, cuando cobraba un porcentaje de las ventas por protección territorial tanto a las actividades legales como a las ilegales. Además, este *modus operandi* es incompatible con la lógica de los mercados competitivos.

Si uno revisa la bibliografía sobre recursos naturales y economía nacional en el período previo a la nacionalización del cobre y posteriormente en la década del '70 y del '80, se encuentran formulaciones muy categóricas, en el sentido de que por la gran importancia del cobre éste debería jugar un papel muy significativo en la economía nacional. Se escribieron múltiples trabajos tanto en CEPAL como en CIEPLAN, CESCO y universidades<sup>9</sup>. Las propuestas se expresan en muchos niveles, entre los cuales es posible destacar los siguientes:

1. En la industria del cobre se debería producir un desarrollo hacia formas cada vez más elaboradas, pasar cada vez más a exportar refinados de cobre, avanzar en el proceso de disminución de exportaciones de concentrados hasta hacerlas desaparecer.
2. Desarrollar una potente y competitiva industria manufacturera de cobre que capte crecientemente posiciones del mercado mundial en los múltiples

productos manufacturados en base al cobre, incluyendo el desarrollo de nuevos productos vinculados a nuevas alternativas tecnológicas.

3. Un desarrollo de una serie de ramas industriales fabricantes de distintos productos utilizados directamente en los diferentes procesos de la manufactura de cobre (insumos de diverso tipo, equipos, desarrollo de ramas productoras de bienes de capital incluyendo aparatos y maquinaria). Se planteaba que muchas de estas ramas industriales podrían ser desarrolladas para abastecer no sólo a la minería chilena, sino además para exportar hacia los principales centros mineros del mundo.

4. La gran importancia de esta riqueza básica llevaba a plantear nuevos desarrollos sumados a los ya existentes a nivel científico-tecnológico, carreras universitarias, centros de investigación para el perfeccionamiento de procesos y el descubrimiento de nuevos procesos, así como investigaciones sobre nuevos usos del cobre.

5. En la bibliografía se destacaba que una parte de los excedentes generados por la industria del cobre debería ser utilizada preferentemente en regiones mineras; incluso se planteaba el desarrollo de nuevas grandes alternativas productivas o de servicios en las regiones para cuando el recurso se agotara.

6. Frente al gran desconocimiento de la lógica económica del funcionamiento de la industria mundial del cobre y del mercado mundial, se planteaba crear en las universidades de Chile centros académicos del más alto nivel que se transformarían en productores de estadísticas y documentos analíticos sobre la industria del cobre, en lugar de estar supeditados a la compra de dichos antecedentes.

Estas propuestas fueron incorporándose en los programas de los diferentes candidatos presidenciales y de los gobiernos, y particularmente desarrolladas en los '60 cuando surgen los planteamientos sobre una participación mucho mayor del Estado chileno en el desarrollo de esta industria. Estos fueron planteamientos centrales en el programa de Radomiro Tomic y de Salvador Allende, que plantearon la nacionalización del cobre. Tal era la relación que se veía entre la principal riqueza básica del país y la economía nacional, que constituyeron la base de las caracterizaciones del cobre como la "viga maestra" o el cobre como el "sueldo de Chile".

La magnitud de los excedentes generados por la industria del cobre ha sido tan extraordinariamente elevada que hacía que todas estas propuestas tuvieran un gran realismo. De hecho, algunas de ellas se implementaron a partir de los '60.

Estaba presente también que con el cobre no debería suceder lo que sucedió con el salitre, sintetizado con la formulación en el título del libro de Aníbal Pinto: "Chile, un caso de desarrollo frustrado".

Sin duda, los recursos suministrados por la nacionalización del cobre durante el gobierno de Allende permitieron que durante la dictadura Chile contara con

nuevos y masivos recursos, los cuales constituyeron una de las bases fundamentales para superar las crisis cíclicas internacionales de 1974/75 y 1981/82, y fueron también fundamentales en el elevado crecimiento posterior en los '80 y durante los gobiernos de la concertación hasta 1995<sup>10</sup>.

### **La realidad en los '90: globalización, tendencia a la sobreproducción y crecimiento empobrecedor**

En la realidad de los '90 ha sucedido lo contrario a lo formulado en las propuestas teóricas y prácticas sobre el papel del cobre en el desarrollo de la economía nacional. En síntesis se ha producido lo que en la ciencia económica, en una perspectiva neoliberal, se ha denominado como modelo de crecimiento empobrecedor<sup>11</sup>.

Podemos explicar este modelo de la siguiente manera. Cuando dentro de la economía mundial un país tiene una cantidad muy grande de recursos naturales de mucha calidad, como el caso del cobre chileno, en condiciones de libre comercio y libre movilidad del capital va a atraer mucho capital, con lo que se incrementará fuertemente la producción. Si la participación del país en el mercado mundial de este producto es muy grande, se provocará una sobreproducción mundial con incrementos muy fuertes de los stocks, lo que a su vez provocará una disminución muy drástica de los precios. Si al mismo tiempo esta producción es importante en la economía nacional, se producirá una disminución fuerte de los ingresos porque la caída de los precios es mayor al aumento relativo de las cantidades producidas y exportadas. En síntesis, se produce un crecimiento empobrecedor en el sector y un crecimiento empobrecedor del conjunto de la economía nacional.

Los planteamientos teóricos tienen una gran vigencia en la globalización actual de la economía mundial. La libre circulación de las mercancías y de los capitales, elementos esenciales de la globalización, produce una tendencia general a la sobreproducción de mercancías.

En el caso de los recursos naturales, la teoría considera que se está frente a un mercado oligopólico: las condiciones de explotación son diferentes para las diferentes empresas en los diferentes países por las diferencias de calidad de los recursos naturales, por la inmovilidad absoluta de los yacimientos y por la escasez relativa, dado que es un recurso no renovable. En estas condiciones, la propia teoría neoclásica recomienda que este mercado deba ser regulado para llevarlo a condiciones más competitivas. La recomendación específica es imponer un derecho que permita captar la parte de la renta asociada a la mayor calidad del recurso. Esto aseguraría mayor competitividad en ese mercado, y evitaría la sobreproducción, la disminución del precio, y también la concreción del modelo de crecimiento empobrecedor.

En Chile, las consecuencias de este modelo son más graves aún porque a esta primera causa considerada en el modelo teórico descrito (es decir, la mayor ca-

lidad del producto y otras ventajas de costos asociadas a su producción) se agregan dos niveles más, que incentivan mayores incrementos de la sobreproducción.

a. En Chile, por una ley con rango constitucional, los yacimientos que según la constitución son propiedad de la nación han sido entregados en propiedad privada de las empresas que los explotan a través de la llamada concesión plena. En economía, luego de descontar al valor global de la producción los costos de los productos intermedios, se obtiene el llamado valor agregado o ingreso del sector, que se distribuye según el aporte de cada uno de los elementos que participa en la producción. Es decir, los sueldos y salarios de los trabajadores, la ganancia que corresponde al capital, y la renta de los recursos naturales que debe ser apropiada por los dueños de esos recursos. En Chile, por la concesión plena, las empresas extranjeras se apropian de la ganancia y de la renta, que en conjunto son vistas por las empresas como ganancia global. Esta situación provoca un incentivo adicional para atraer capitales, lo que lleva a nuevos incrementos de la producción. Algunos estudios anteriores señalan que en el continente americano habría dos tipos de legislación minera en relación al carácter de la concesión: la de tipo A y la de tipo B. En la de tipo A estarían todos los países excepto Chile, y en la de tipo B estaría sólo Chile. En los otros países se cobra un derecho por cantidad del recurso extraído, o en el sistema tributario se tiene presente la captación de la renta o parte de ella<sup>12</sup>.

b. El otro nivel que incrementa la sobreproducción está relacionado con el sistema tributario. Normalmente, el sistema tributario contempla una tributación sobre los sueldos y salarios, una tributación sobre las ganancias, y una tributación sobre la renta. Es muy importante desde el punto de vista teórico y de la política económica separar el derecho a la participación en el valor agregado del sector por parte de cada uno de los elementos y propietarios que participan en el proceso de producción y la tributación sobre las diferentes formas de ingresos recibidos. En particular, es importante a fin de definir propuestas diferenciadas para captar parte de los excedentes que se generan en la explotación de los recursos naturales, captar la renta como un derecho –royalties– y un tributo a los ingresos recibidos, a los sueldos y salarios, tributación sobre las ganancias y sobre la renta captada por los propietarios del recurso natural.

En relación a la tributación, es ampliamente conocido en Chile el hecho de que, a pesar de los grandes excedentes que se producen en el sector minero, los descuentos son muy variados y elevados, y llevan a que la base tributaria disminuya substancialmente; en muchas empresas los balances se transforman en balances con pérdidas, y por lo tanto no pagan impuestos. Incluso, según la legislación las pérdidas se transforman en créditos a favor de las empresas sobre eventuales ganancias futuras. Jurídicamente, las grandes empresas han adoptado la forma de “sociedades contractuales mineras” para disminuir el pago de impuestos, aprovechándose de una ley especial diseñada originalmente para favorecer y subsidiar a empresas pequeñas.

La vinculación de estos tres elementos señalados (calidad del recurso, apropiación de la renta o valor del recurso natural y el no pago de tributación) explican las grandes inversiones en Chile de las principales empresas mundiales de cobre durante la década del '90. CODELCO y ENAMI, como empresas estatales, después de la nacionalización controlaban casi el 100% de la producción chilena de cobre. En los últimos años se ha producido de nuevo una desnacionalización de la principal riqueza básica del país, ya que las empresas privadas, y particularmente las grandes empresas extranjeras, con el fuerte aumento de producción, están controlando más del 62% del total de la producción nacional de cobre en nuestro país.

Lo anterior explica también la gravedad con que se manifiesta actualmente en Chile el modelo teórico de crecimiento empobrecedor.

### **La sobreproducción de cobre creada desde Chile y el crecimiento empobrecedor**

En un documento de noviembre de 1996 que titulamos con la principal conclusión de nuestro estudio "La sobreproducción mundial de cobre creada por Chile: su impacto en la economía nacional"<sup>13</sup>, decíamos que de 1995 al 2000 Chile aumentaría su producción en más de 2 millones de toneladas, el incremento del consumo de todos los países del mundo aumentaría bastante menos, y las importaciones mundiales crecerían más o menos en la mitad del crecimiento de la producción chilena. Chile es el principal productor mundial, y lo es más como exportador: produce el 40% del cobre de mina a nivel mundial<sup>14</sup>. Tiene un peso en el cobre a nivel mundial similar a la OPEP, o a los principales países de la OPEP, en la industria mundial y en el comercio mundial del petróleo. En 6 años de esta década se ha doblado la producción anual que Chile había logrado después de 90 años, y en 10 años se triplicará.

Preveíamos muchas situaciones provocadas por la sobreproducción. Entre otras, ahora destacamos la fuerte disminución de precios, las pérdidas de ingresos para el país, los impactos en las cuentas externas y en las empresas pequeñas y medianas de cobre –la fuerte disminución del empleo– así como los impactos sobre CODELCO y ENAMI y en el presupuesto fiscal. Al mismo tiempo, señalábamos que a pesar de la disminución de precios las empresas extranjeras se beneficiarían por abastecer a sus filiales en otros países de materia prima barata, y por los beneficios adicionales ocultos en los llamados "precios de transferencia" en el comercio intra-firmas.

El proceso, desde 1996 hasta ahora, ha sido más grave de lo previsto. Los precios actuales son los más bajos de este siglo, los stocks mundiales en las diferentes bodegas son los más altos desde que se tiene registro, para CODELCO se han vivido los peores años desde la nacionalización del cobre, y los recursos captados por el Estado prácticamente han desaparecido. Para muchos pueblos mineros la crisis del cobre ha sido devastadora. El "crecimiento empobrecedor" se ma-



nifiesta con mucha fuerza en la industria del cobre, y más grave aun, se ha transformado en la causa fundamental que explica la actual crisis recesiva de la economía chilena.

También la economía chilena venía siendo afectada por algo similar a lo que se conoce en la disciplina como “síndrome holandés”, que consiste en una fuerte valorización de la moneda nacional, o la otra cara, un fuerte abaratamiento del dólar por la oferta creciente de divisas por las grandes inversiones extranjeras particularmente en la industria minera y en el cobre. La oferta de dólares aumentó también por el crecimiento fuerte de las exportaciones, incluyendo las de cobre hasta 1995. Con el abaratamiento del dólar todas las industrias exportadoras pierden competitividad internacional, constituyéndose en un serio obstáculo y posterior freno a lo que constituye la base dinámica del modelo. El gobierno dejó de hablar de la segunda fase exportadora, que había sido una de las principales propuestas de la Concertación. A su vez las importaciones ganan competitividad en el mercado interno, desplazando a muchas empresas productivas. Numerosos capitales reorientan su actividad, pasando de productores para exportar –o productores para el mercado interno– a empresas importadoras.

A partir de 1995 los efectos del “crecimiento empobrecedor” se superponen a los efectos del “síndrome holandés”, potenciando los impactos de la sobreproducción de cobre en el conjunto de la economía chilena, transformándola, de fuerte y dinámica, en una economía en crisis. La conjunción de estos fenómenos no estaba siquiera como posibilidad en la mente de los economistas chilenos, y menos aun en los de América Latina. En nuestra sociedad, en el sentido común imperante se tenía la imagen de un tigre latinoamericano. En la región se implementa como “el” modelo a seguir.

### **La sobreproducción mundial de cobre creada por Chile, causa fundamental de la crisis actual de la economía chilena**

El presidente, los ministros y las autoridades del Banco Central, así como la unanimidad de los economistas, afirman que la crisis actual se debe a la caída de los precios de los productos que exporta Chile. Afirman también que la caída del precio del cobre es fundamental en la explicación de la crisis. El cobre sigue siendo muy importante en relación a cualquier producto, y su precio ha disminuido mucho más. Sin embargo, no reconocen que es la sobreproducción mundial creada desde Chile la que provoca la fuerte caída de los precios a partir de julio de 1995, cuando alcanzó el máximo precio en el ciclo anterior (140 centavos de dólar la libra en julio de 1995) para llegar a 62,5 centavos en marzo de este año y a 70,6 centavos promedio anual en 1999 a la fecha (29 de noviembre). En nuestro trabajo de 1996 consideramos cuatro alternativas de precios bajos y perjudiciales para Chile: 90 centavos, luego 85, a continuación 80, y el más bajo que consideramos fue de 75 centavos.

Las autoridades del Estado y los centros de estudios permanentemente afirman que la disminución de los precios se debe a la crisis asiática, ocultando las razones internas y de paso sus responsabilidades. La crisis asiática, al disminuir la demanda, agrava la sobreproducción creada desde Chile.

A continuación mencionaremos brevemente los principales elementos que nos llevan a afirmar que la recesión actual de la economía chilena se explica fundamentalmente por la sobreproducción creada desde Chile y la fuerte disminución de los precios del cobre<sup>15</sup>.

1. Por la disminución drástica de los precios del cobre, las exportaciones chilenas, base dinámica del modelo, dejaron de crecer con posterioridad a 1995. Hasta ese año las exportaciones chilenas tenían un fuerte crecimiento en términos de valor. En 1996 y 1997 en promedio las exportaciones permanecen en torno a US\$ 16.000 millones. En 1998 las exportaciones totales son menores a US\$ 15.000 millones. Este impacto es esencial, dado que se frena en términos absolutos el desarrollo hacia afuera, que constituye la característica central del funcionamiento de la economía chilena.

2. La dinámica económica en Chile no sólo depende del crecimiento permanente de las exportaciones, sino también y esencialmente de un crecimiento mayor que las importaciones, de manera tal de generar excedentes en las cuentas comerciales que permitan financiar la salida de capital por concepto de intereses y utilidades de los créditos externos, y de las inversiones de las transnacionales. Por muchos años y hasta 1995, la economía chilena generó grandes excedentes comerciales, excepto en 1993. Durante 1996/97/98 la balanza comercial se transformó en deficitaria, con déficit comerciales crecientes.

3. Los excedentes comerciales dejaron de compensar las cuentas deficitarias por remesas de utilidades e intereses. En 1995 el saldo comercial favorable fue de US\$ 1.369 millones y las remesas de utilidades e intereses fueron US\$ -2.728 millones. Esto llevó a que, incluyendo a otras cuentas menores, la cuenta corriente negativa fuera de US\$ -1.398 millones. En 1996 el déficit comercial se sumó a las remesas de utilidades e intereses, llevando a la cuenta corriente a una cifra negativa superior a los US\$ 3.700 millones, mucho mayor a cualquier déficit por lo menos desde 1986. En 1997 la cuenta corriente negativa superó los US\$ 4.000 millones y en 1998 los US\$ 4.540 millones. El déficit en cuenta corriente en 1997 superó el 5% del producto, y en 1998 llegó aproximadamente al 6% del producto (en el tercer trimestre de ese año el déficit de cuenta corriente llegó a ser superior al 8,5% del producto).

4. Ese nivel de déficit de la cuenta corriente es considerado internacionalmente muy preocupante. Modifica las expectativas de los empresarios y particularmente de los capitales financieros de corto plazo. En Chile se produjeron ataques a la moneda nacional, cae drásticamente la Bolsa por fuertes ventas de do-

cumentos líquidos, y los pesos son convertidos en dólares, provocando presiones devaluatorias. El endeudamiento elevado de las empresas llevó al Banco Central a aumentar fuertemente la tasa de interés para evitar la devaluación. En Chile hay mucha discusión sobre esta política del Banco Central, en el sentido de que fue atrasada y muy drástica. También la política económica se menciona como uno de los elementos que explica la profunda recesión actual; sin embargo, los problemas ocasionados por la baja del precio del cobre son la explicación fundamental, a la que se agrega también, pero en bastante menor medida, la caída de precios de otros productos que exporta Chile. Ala causa principal se agregan situaciones internas como la sobreproducción en el sector construcción, la mencionada política económica, y la continuación hasta 1998 del crecimiento de las importaciones, que se aceleran por el abaratamiento de ellas producto de la crisis asiática por las fuertes devaluaciones en esos países. Debe mencionarse también que la crisis asiática profundiza la sobreproducción de cobre creada desde Chile por la disminución de la demanda.

5. El déficit comercial posterior a 1995, que es la causa principal del aumento del déficit de la cuenta corriente, es explicado en gran parte por la disminución de las exportaciones de cobre a pesar de los fuertes incrementos de la producción. Las exportaciones de cobre crecen cerca de un 50% de 1995 a 1998, en tanto el valor de las exportaciones disminuye en un 16%. El déficit comercial de US\$ 2.500 millones en 1998 es explicado en gran parte por la disminución de las exportaciones de cobre entre 1997 y 1998, que fue de aproximadamente US\$ 1.700 millones.

Si en 1998 el cobre se hubiera vendido a 100 centavos de dólar por libra, el valor adicional de las exportaciones de cobre habría sido alrededor de US\$ 2.400 millones, cubriendo casi completamente el déficit comercial de ese año, y el déficit en cuenta corriente hubiera sido menor al 3% del producto, esto es, completamente manejable. Este precio de 100 centavos de dólar por libra refleja una disminución respecto del precio de 1995 (133,2 centavos de dólar por libra) de 24,4%, que es similar a la disminución del precio del aluminio, el sustituto más cercano que tiene el cobre.

Las autoridades de gobierno y del sector minero han afirmado en muchas ocasiones que la disminución del precio del cobre en 1998 ha significado para Chile una disminución de ingresos superior a los US\$ 2.000 millones. En nuestro estudio de 1996 estimábamos una pérdida de ingreso para el país en el período 1996/2000 de US\$ 16.000 millones por la disminución del precio del cobre provocada desde Chile: más o menos US\$ 3.000 millones anuales.

6. El impacto sobre la deuda externa ha sido muy grande. Se ha reiniciado su crecimiento, que a fines de los '80 y a inicios de los '90 había disminuido. En 1991 la deuda externa financiera total de Chile era de US\$ 16.364 millones; en 1995 era US\$ 21.736; y al 31 de mayo de 1999 alcanza US\$ 33.927 millones. Se produce

un fuerte crecimiento anual y acelerado de la deuda externa –particularmente privada– a partir de 1995. Esta deuda externa financiera, junto al fuerte crecimiento de las inversiones directas extranjeras, que constituyen también un pasivo para el país, dan un pasivo total comparable al PIB. El capital extranjero, que constituye otra de las bases fundamentales del dinamismo del modelo, se puede estar transformando –como flujo– en un freno de ese dinamismo si consideramos las utilidades e intereses que remesarán desde Chile. El déficit en la cuenta comercial y en la cuenta corriente ha provocado también una disminución de las reservas internacionales, cuando previamente venían incrementándose sistemáticamente.

7. El desarrollo de la crisis en Chile está estrechamente vinculado al impacto de los puntos anteriores sobre las expectativas de los empresarios. Estos modifican drásticamente sus decisiones de inversión, y en un proceso en cadena eliminan proyectos en cartera, disminuyen fuertemente la producción y las inversiones, muchas empresas quiebran, y la flexibilidad laboral les ha permitido despidos masivos de personal.

8. La crisis está en pleno desarrollo, y algunos economistas vinculados a centros de estudio empresariales y dirigentes empresariales han manifestado que difícilmente la economía se va a recuperar si no hay un aumento de los precios de los productos que Chile exporta, y particularmente del cobre. Comentan que las medidas del gobierno para enfrentar la crisis son meros paliativos. Sin embargo, no reconocen que la caída de los precios del cobre se debe a una sobreproducción creada desde Chile.

9. Sin esta sobreproducción creada desde Chile, afirmamos que el país no hubiera entrado en la profunda crisis actual que baja el producto de crecimiento de 7% anual a un crecimiento negativo que puede ser bastante más bajo que el –1% estimado actualmente. Los problemas de la economía chilena hubieran sido bastante menores, parecidos a los de la crisis cíclica de inicio de los '90 y los de la crisis mexicana. Esto se debe al desconocimiento del funcionamiento de la economía mundial y del propio mercado internacional del cobre, porque en Chile predomina la idea estrecha de economía nacional de los manuales de macroeconomía abierta, que a lo sumo ve a Chile por un lado y al sector externo como el “Resto del Mundo”. A pesar de que se hable de la globalización de la economía mundial, desconocen la existencia objetiva de una economía mundial que tiene su propia lógica y que se diferencia de la mera suma de las economías nacionales

## **Conclusiones**

En el documento de 1996 recomendábamos como medida inmediata que el gobierno chileno promoviera un ajuste de la producción de cobre teniendo pre-

---

sentes las señales del mercado, y no incrementara la producción más allá de los aumentos de la demanda mundial. Esto fue rechazado, y se ha evitado cualquier discusión sobre el tema.

En el gobierno y en el sector minero predomina un fundamentalismo neoliberal que incluso llega a plantear, frente a todas las evidencias, que Chile es tomador de precios en el cobre en vez de formador de precios como en la realidad.

Han llegado a aceptar que hay una sobreproducción, pero no reconocen la responsabilidad de Chile en ella. La explican basándose en la crisis asiática. Argumentan que es una crisis cíclica más, que se da por una disminución de la demanda. En la realidad, nuestro estudio muestra que la caída actual de precios, a diferencia de todas las anteriores desde la posguerra hasta ahora, se produce en condiciones de un crecimiento importante de la demanda –aun en el contexto de la crisis asiática–, y por lo tanto la fuerte baja de precios es explicada por un fuerte crecimiento de la producción. También argumentan que han caído todos los precios de los commodities, pero no mencionan que han caído bastante menos, que no han caído, o que sus disminuciones son bastante irregulares como tendencia.

Relacionaban en su momento la caída del precio del petróleo con los precios del cobre. Ahora que el petróleo ha subido cerca del 100% debido a los acuerdos de la OPEP y de otros productores, que han regulado la producción de acuerdo a la demanda mundial, evitan cualquier relación.

Permanentemente anuncian que la recuperación de los precios llegará, y es obvio que así será, pero los daños y pérdidas para el país están resultando de gran magnitud. La propia recuperación de los precios –que se puede posponer más allá del año 2000 considerado en nuestro estudio– mostrará que la caída actual se debe a la sobreproducción, y que era algo que se podía evitar en las magnitudes en que se ha dado.

El fundamentalismo neoliberal ha sido tan engeguedido que olvida cuestiones elementales de teoría de mercados. En 1999 Chile anuncia un aumento de la producción superior al 15%, y para “rematarla” en el paquete de medidas de Frei –todas referidas al mercado interno– aparece una medida que consiste en anticipar el plan de expansión de la empresa de cobre Radomiro Tomic. Esto a pesar de que los precios han caído más proporcionalmente que los aumentos de producción.

Si el fundamentalismo predominante en Chile frente a las evidencias de estos años continúa, es prácticamente imposible que como base del desarrollo de la economía nacional se acepte una política minera del tipo que estuvo presente en los principales centros académicos y fue acogida por diferentes corrientes y economistas hoy en el aparato del Estado. En la realidad, en los gobiernos de la Concertación ha sucedido todo lo opuesto a lo postulado en las propuestas de desarrollo económico para Chile en base a su sector minero. Incluso la formulación más elemental de promover la producción de cobre refinado ha dado un paso atrás. El crecimiento mayor ha sido la producción y exportación de cobre concen-

trado. Se rompe así un largo proceso histórico, llevando al país a una situación doblemente grave “primario-primario” exportadora.

Sin embargo, la situación más grave es que la renta de los recursos naturales –base de las propuestas de desarrollo– ha desaparecido prácticamente en Chile, trasladándose hacia los países centrales. Otro tanto está sucediendo con las ganancias, como queda de manifiesto en el hecho de que la mayoría de las empresas del cobre está trabajando a pérdida. La profunda crisis en la industria del cobre ha llevado a una drástica política de disminución de costos, con lo que también se traslada una parte de los sueldos y salarios de los trabajadores de la empresa del cobre, y parte de los componentes del valor agregado generado por las empresas contratistas y subcontratistas.

Previo a la crisis, el desarrollo de empresas hacia delante y hacia los lados también había sido seriamente afectado, y es agudizado con la crisis actual, como sucede con las empresas que mantienen contratos de abastecimiento o contratos y subcontratos de servicios y actividades con las empresas mineras. De una situación en que la industria del cobre motorizaba a miles de empresas de otros sectores, se ha llegado a una parálisis, y en algunos casos, destrucción.

También es tremendamente grave que las principales universidades y otros centros –incluyendo los aportes de FONDECYT– que promovieron estudios serios sobre la industria del cobre en el pasado hayan dejado completamente de lado este tema. Los estudios que se conocen han tenido por objeto hacer una apología de los impactos de la inversión extranjera a nivel nacional y regional. Muchos de ellos son para fundamentar y apoyar –recurriendo a cualquier recurso– el liberalismo fundamentalista que está presente en los que administran la principal riqueza básica del país, cuestión que es típica en los regímenes autoritarios.

Las propuestas de corto plazo referidas a la actual crisis de la industria del cobre sólo podrían abrirse paso si se crea un gran movimiento nacional en defensa de la riqueza básica del país con activa presencia de los trabajadores, de los estudiantes y de otras fuerzas sociales. Ello es muy difícil dado el fraccionamiento y la debilidad del movimiento social, que ha sido permeado por el individualismo promovido por el neoliberalismo a todo nivel.

Las propuestas globales de largo plazo del primer punto de esta ponencia –principalmente las referidas a la captación de la renta– deberían ser profundizadas, desagregadas y actualizadas. Sin embargo, sólo tienen sentido en el marco de un proyecto global alternativo. En esas condiciones habría que reivindicar para Chile el dominio nacional de las riquezas naturales y una nueva nacionalización del cobre.

## **Bibliografía**

- Banco Central 1998 *Boletín Mensual*, Marzo.
- Banco Central 1998 *Informe Quincenal*, Junio.
- Banco Central 1999 *Boletín Mensual*, Junio.
- Banco Mundial 1997 *El Estado en un mundo en transformación* (Informe sobre el Desarrollo Mundial).
- Bello, Walden y Rosenfeld, Stephanie 1991 *Dragons in distress: Asia's miracle economies in crisis* (England: Editorial Penguin).
- Bhagwati, J. 1958 "Immiserizing Growth: A geometrical Note", en *Review of Economic Studies* (England) Vol. XXV, N° 3.
- Caputo, Orlando 1972 (1970) *Imperialismo, dependencia y relaciones económicas internacionales* (Chile: en co-autoría con Roberto Pizarro, Centro de Estudios Socioeconómicos, CESO, Universidad de Chile).
- Caputo, Orlando 1987 "Funcionamiento cíclico del capitalismo en las décadas 1970-80", en *Revista Investigación Económica* (México) N° 180, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.
- Caputo, Orlando 1993[a] "Economía Mundial, crisis, contradicciones y límites del proceso de globalización", en *Cuaderno N° 9* (Chile: Universidad ARCIS).
- Caputo, Orlando 1993[b] *La Modalidad de Acumulación Nacional en la Economía Mundial* (México: Boletín Economía Mundial N° 50, junio-julio. Programa de Estudios de Economía Internacional, PEDEI, Universidad Autónoma de Puebla).
- Caputo, Orlando 1996[a] *Algunas notas sobre economía chilena: dinámica, límites y contradicciones* (Chile: Centro de Investigaciones Sociales, Universidad ARCIS y CETES).
- Caputo, Orlando 1996[b] *La sobreproducción mundial de cobre creada por Chile: su impacto en la economía nacional* (Chile: Universidad ARCIS y CETES).
- Caputo, Orlando 1997 *Economía Mundial y los límites de la ciencia económica. Ponencia presentada en Seminario sobre Economía Mundial* (México-Puebla: Mimeo) Agosto.
- Caputo, O. y Galarce, G. 1997 *Aspectos de la Situación Social en los países del MERCOSUR* (Chile: Centro de Investigaciones Sociales, Universidad ARCIS y CETES).
- CEPAL 1998 *Impacto de la crisis asiática en América Latina*.
- CEPAL 1999 *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*.

- CESCO 1987 *Desafíos del cobre al año 2000*.
- COCHILCO 1998 *Mercado internacional de cobre refinado*.
- Chacholiades, Miltiades 1990 *Economía Internacional* (McGraw Hill Inc.)
- Estay R., Jaime 1995 “La globalización y sus significados” en Calva, José Luis (coord.) *Globalización y bloques económicos: realidades y mitos* (Madrid: Juan Pablos Editor S.A.).
- Fondo Monetario Internacional 1999 *World Economic Outlook*.
- French-Davis, R. y Tironi, E. 1974 *El cobre en el desarrollo nacional* (Chile: CEPLAN, Universidad Católica de Chile).
- Galarce, Graciela 1999 *Globalización: Disminución de la Capacidad de Generar Empleo y el Empleo Femenino en Chile* (Chile: Centro de Estudios sobre Transnacionalización, Economía y Sociedad, CETES).
- OECD 1997 *Economic Outlook*, N° 62.
- Meller, Patricio 1988 *El cobre y la ganancia de recursos externos durante el régimen militar* (Chile: Colección de Estudios CIEPLAN) N° 24.
- Meller, Patricio 1996 *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)* (Chile: Editorial Andrés Bello).
- Pinto, Aníbal 1993 *Chile, un caso de desarrollo frustrado* (Chile: Editorial Universitaria).
- Radrigán, Juan 1999 *Movimiento Sindical en Chile: una visión crítica* (Chile: Centro de Estudios sobre Transnacionalización, Economía y Sociedad, CETES).
- Rivera de la Roza, Jesús 1995 “La crisis del mercado mundial como escenario de las alternativas para la economía mexicana”, en Calva, José Luis (coord.) *Globalización y bloques económicos: realidades y mitos* (Madrid : Juan Pablos Editor S.A.).
- Tironi, Ernesto 1978 “Recursos naturales y desarrollo: generación de empleo y rentas en el cobre”, en *Estudios 28* (Chile) CIEPLAN.
- Vial, Joaquín *An econometric study of the world copper market* (Chile) CIEPLAN, Notas técnicas N° 112.
- Vial, Joaquín “El mercado mundial del cobre. Antecedentes para un análisis sistemático”, en *Colección de Estudios* (Chile) CIEPLAN, N° 26.
- Vera V. Mario 1961 *La política económica del cobre en Chile* (Chile: Ediciones de la Universidad de Chile).



Vignolo, Carlos 1982 “Los recursos naturales, el libre comercio y el desarrollo económico: nota para un modelo de análisis basado en la teoría de la renta”, en *Revista de Ingeniería de Sistemas* (Chile) Vol. III, N° 2.

Vildósola, Julio 1994 *Dominios de los recursos mineros y el sistema consorcional en América Latina y el Caribe* (Investigación realizada para CEPAL).

## Notas

1 En 1998 en los países de América Latina –y en particular en los países integrantes del MERCOSUR– se dio una fuerte disminución del producto. En 1999, en todas las regiones del mundo, la economía se recupera, en tanto América Latina tiene un crecimiento nulo y los países integrantes del MERCOSUR tienen un crecimiento negativo. El MERCOSUR, a diferencia de lo que planteaba Frei, se constituye en el único acuerdo regional en que la mayoría de los países tiene crecimientos negativos: Argentina -3,5; Brasil, 0,5; Uruguay -2,5; Paraguay 0,0. Chile y Bolivia, como países asociados, crecen -1,5 y 1,0 respectivamente (FMI, 1999; CEPAL, 1999).

2 En los últimos meses de 1999 el precio se ha recuperado para alcanzar niveles en torno a 80 centavos de dólar por libra. Este precio, y otros un poco superiores, son precios menores a los costos globales promedio de esta industria. Para más detalles ver apartado IV.

3 Sobre este tema existe una amplia bibliografía. Por nuestra parte, hemos publicado Caputo, O., y Galarce, G, 1997, donde se presenta una introducción sobre algunos aspectos sociales en Chile. Ver también Galarce, G., 1999 y Radrigán, J., 1999. En este documento se analizan, entre otros aspectos, la relación entre las grandes transformaciones en la economía y su impacto en la debilidad del movimiento sindical.

4 A continuación reproducimos el trabajo de noviembre de 1996 que bajo el título “*Economía chilena: dinámica, límites y contradicciones*” fue presentado en un Foro organizado en nuestra Universidad, donde participaron Andrés Bianchi, ex Presidente del Banco Central, Patricio Meller, investigador de CIEPLAN y de la Universidad de Chile, y Rafael Agacino, investigador del PET. Este trabajo fue publicado por primera vez en *Aportes*, revista de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, BUAP, año IV, N° 11, mayo-agosto 1999.

5 Este apartado reproduce parte de un documento elaborado para el seminario y publicación “Crisis Asiática y sus Consecuencias: ¿Crisis de la Globalización?”, organizados por ARCIS, CETES, CENDA y PET, en mayo de 1998. De este documento transcribimos sólo la Presentación, Las Notas Teórico- Metodológicas y los apartados referidos a la Crisis Asiática y Chile.

6 En este apartado se incluye un trabajo sobre las causas que explican la actual crisis de la economía chilena, las cuales, como hemos dicho, difieren profundamente de la interpretación oficial y las interpretaciones académicas predominantes. Una primera versión de este trabajo, bajo el título “La crisis del cobre creada por Chile y la recesión en la economía nacional: algunas propuestas”, fue presentada y publicada como documento del seminario “Propuestas Alternativas”, 1999, organizado por CENDA, CETES y Universidad ARCIS.

7 En Chile, entre otros trabajos, el tema de la renta ricardiana está desarrollado en Vignolo, 1982.

8 Vera, 1961; Pinto, 1993; Meller, 1996.

9 A modo de ejemplos mencionamos los siguientes textos: French-Davis y Tironi, 1974; Tironi, 1978; CESCO, 1987.

10 Meller, 1988; Caputo, 1996.

11 Bhagwati, 1958; Chacholiades, 1990.

12 Vildósola, 1994.

13 Caputo, 1996.

14 COCHILCO, 1998.

15 Banco Central, 1999.

---

## Capítulo 6

### *Una democracia sin alma social*

◀ Emir Sader\*

**Y**a en sus orígenes, la democracia reinstaurada en Brasil había sufrido un grave revés. En lugar de ser resultado de la más amplia campaña política de masas de la historia del país –la campaña por las elecciones directas de 1984, derrotada por no obtener dos tercios de votos en el Congreso–, la democracia retornó como fruto de un acuerdo de elites en el llamado Colegio Electoral, cuya composición había sido determinada por la misma dictadura. Como resultado, para que la oposición triunfara, tuvo que cambiar su candidato –Ulysses Guimarães por Tancredo Neves– por uno más moderado y, principalmente, tuvo que hacer alianza con un sector de la misma dictadura militar para lograr la victoria –el a partir de entonces llamado PFL, Partido del Frente Liberal.

Esa transición pactada tuvo un precio –el abandono de las reformas sociales y económicas presentes en el programa de la oposición hasta aquel momento. Así, la democracia brasileña renació no a imagen y semejanza de la campaña por las elecciones directas, sino a imagen y semejanza del pacto de elite del Colegio Electoral, lo cual significaba que nacía marcada por una fusión de lo nuevo y de lo viejo. Lo nuevo era la dimensión institucional, de Estado de derecho del nuevo régimen; lo viejo era la manutención de las mismas estructuras económicas de poder, con la consecuente perpetuación de la vieja estructura de clases, que había hecho de Brasil el país más injusto del mundo.

---

\* Profesor de sociología de la Universidad de São Paulo y de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro. Director del Laboratorio de Políticas Públicas. Coordinador del Grupo de Trabajo “Economía Internacional” de CLACSO.

El monopolio de la tierra, de las grandes corporaciones, de los grandes medios de comunicación, de la banca, continuó y se consolidó en el nuevo régimen. A su vez, la puesta en práctica de las políticas de ajuste estructural tuvo otros efectos negativos sobre las relaciones sociales, con efectos directos sobre las formas de organización y de lucha política.

Dentro de éstas hay que destacar en primer lugar la profundización de la fragmentación social, resultado de que la mayoría de la fuerza de trabajo pasó a estar sin cartera de trabajo, esto es, sin contratos formales. Las políticas de flexibilización laboral incentivaron esa tendencia, multiplicando los efectos del desempleo y de los planes de reestructuración industrial.

Por otra parte, la acción de enfrentamiento político en contra de los sindicatos y de los movimientos sociales organizados ha contribuido para debilitarlos. Todas las formas de organización de sujetos colectivos por parte del movimiento popular fueron objeto de esa acción gubernamental. Como resultado de la combinación de la política económica con sus consecuencias sobre el plano social y de esa acción política del gobierno de Cardoso se profundizó la atomización social, favoreciendo un proceso de desagregación social, correlato de la crisis de seguridad pública.

Esos cambios en el tejido social produjeron a la vez una crisis de representación política, tanto como resultado de políticas impopulares como por la fluidez de las relaciones de clase, dificultando la expresión orgánica mínimamente articulada de las clases sociales en partidos políticos u otras formas de organización colectiva.

Si Brasil ya se caracterizaba por la debilidad y falta de continuidad de los partidos políticos, esas tendencias debilitaron todavía más a los partidos tradicionales de las elites dominantes, a la vez que frenaron el proceso de constitución de alternativas partidarias en el campo popular. La misma representación política del Partido de los Trabajadores (PT), que era indudablemente lo que había de nuevo en el campo político brasileño, se vio afectada por el debilitamiento de los sindicatos –cuya base organizativa disminuyó mucho con el desempleo y la precarización del mercado de trabajo–, de los nuevos movimientos sociales y el mismo interés por la militancia política de parte de las nuevas generaciones.

### **El ajuste estructural en Brasil: consecuencias sociales y políticas**

Brasil, como prácticamente todos los países del continente, ha sido sometido a las políticas de ajuste fiscal. Las particularidades de su aplicación en Brasil se deben, además de las dimensiones de su economía, a la temporalidad específica de su proceso político, que ha postergado –relativamente en comparación a otros países del continente– el inicio de las reformas de ajuste fiscal, lo cual ha tenido consecuencias diferenciadas sobre la formación social brasileña.

### **Un neoliberalismo tardío**

El primer referente diferenciador viene del hecho de que Brasil tuvo su golpe militar de manera relativamente “temprana” respecto a los otros países de la subregión. Como país primario-exportador hasta mediados del siglo XX, con una población mayoritariamente centrada en el campo, Brasil tenía un proceso de constitución de las clases sociales relativamente retrasado y, como consecuencia, con una izquierda débil en comparación con países como Uruguay, Chile y Argentina.

El hecho mismo de que el ascenso de Getúlio Vargas se haya dado quince años antes que el de Perón, en un país mucho más retrasado y agrario que Argentina, significó una situación de mucho mayor debilidad de la clase obrera, y, consecuencia de la no realización de una reforma agraria, de un campesinado frágil en su capacidad de organización y de expresión política.

Aún así, por la confluencia de una serie de factores, Brasil sufrió su golpe militar antes que los otros países del cono sur, en parte precisamente debido a que la acelerada movilización de los trabajadores del campo y el proceso de politización de la baja oficialidad de las FF.AA. asustaron a una burguesía poco acostumbrada a vivir situaciones de riesgo. Además, la importancia que empezaba a asumir Brasil en el continente suscitó la atención y la actuación decidida del gobierno norteamericano, que tuvo un papel central en la aceleración de las condiciones del golpe militar de 1964.

Una izquierda no preparada para enfrentar aquella situación –tanto por la orientación, ampliamente mayoritaria hasta aquel momento, del Partido Comunista, que planteaba una alianza subordinada con la fracción industrial de la burguesía, considerada antiimperialista y anti-feudal, como porque recién empezaba a ganar peso de masas– fue un obstáculo poco significativo para la instalación de la dictadura militar. Esa misma reacción débil permitió que el gobierno militar del general Castelo Branco mantuviera abiertos el Congreso y la Justicia, después de que fueran debidamente depurados.

La dictadura militar puso de inmediato en práctica una política de reconcentración de capital, de control salarial, de atracción del capital externo, valiéndose de las condiciones políticas favorables creadas para permitir que la economía brasileña volviera a crecer. Ello ocurre cuando el capitalismo internacional todavía se encontraba en su ciclo largo expansivo, estando incluso disponibles en aquel momento lo que se llamó “eurodólares”, que llegaron a Brasil, diversificando sus mecanismos de dependencia.

Así, la economía brasileña pasó a crecer a ritmos muy altos a partir de 1967. El impulso de la economía brasileña era tal que incluso cuando el capitalismo internacional ingresó a su ciclo recesivo –a partir de 1973–, Brasil no presentó índices negativos. Para hacerlo, tuvo que cambiar la llegada de inversiones por préstamos externos a tasas de intereses fluctuantes.

Esa expansión fue importante, porque cambió la estructura social interna, dando nuevo impulso a la renovación de composición de la clase obrera brasileña. Esta “nueva clase obrera” venía gestándose a partir de la instalación de la industria automotriz y del retorno con fuerza de las inversiones norteamericanas. Su participación política, sin embargo, se vio frustrada con el golpe militar de 1964, llegando a expresarse solamente al final de la década del setenta.

La combinación de esas condiciones hizo que la derrota de 1964 quedara lejos en el tiempo, mientras que el crecimiento económico tuvo reflejos en el fortalecimiento de la capacidad de acción de la clase trabajadora e incluso propició el surgimiento de los llamados “nuevos movimientos sociales”. Ello hizo que, con el agotamiento de la dictadura militar, se generara en el país un consenso según el cual la dictadura había logrado hacer crecer la economía, pero sin distribuir renta, conforme la tradicional concepción de que “primero sería necesario hacer crecer la torta, para después repartirla”. La democracia heredaba de la dictadura el objetivo del combate al “déficit social” como su tarea esencial.

Así, la nueva constitución, por ejemplo, afirmó derechos sociales y políticos, a tal punto que su presidente, Ulysses Guimarães, la llamó “constitución ciudadana”. Al final de los años ochenta, cuando la ola neoliberal se afirmaba a escala internacional e incluso en la región –en Chile, en México, en Bolivia y comenzaba a implementarse en Argentina–, Brasil marchaba a contramano, afirmando derechos, cuando el recetario neoliberal apuntaba en la dirección opuesta.

A partir del momento de la aprobación de la nueva constitución brasileña, coincidiendo con el agotamiento de los planes antiinflacionarios de corte heterodoxo, empezó a desarrollarse en Brasil una campaña ideológica y política alrededor de los temas caros al neoliberalismo. La campaña fue desatada por el entonces presidente de Brasil, José Sarney, en torno del tema de la **ingobernabilidad** del Estado brasileño, a partir de los derechos reconocidos por la nueva constitución, considerados excesivos.

Sin embargo, fue solamente con la elección de Fernando Collor que en 1990 se formuló el primer proyecto neoliberal coherente, aunque interrumpido por el impeachment por corrupción en 1992. El proyecto fue retomado en 1994 por Fernando Henrique Cardoso, primero como ministro de economía y enseguida como presidente de la república.

Ambos –Collor y Cardoso– lograron cambiar el consenso nacional del combate al déficit social, al combate al déficit público. Con ello, lograron catalizar la opinión pública para la oposición al Estado y a su rol de regulación económica y social. Fue en base a ese cambio que se ha vuelto posible en Brasil la hegemonía de las políticas de ajuste fiscal, como eje de las estrategias de ajuste estructural.

Todo ello, sin embargo, se ha dado en condiciones de relativo retraso respecto a otros procesos latinoamericanos, debido al consenso anti-neoliberal de los años

ochenta, así como al fracaso del gobierno de Collor. Ello ha significado, por ejemplo, que ya en su primer año de aplicación –cuando Cardoso recién había sido elegido presidente de la república– viniera la crisis mexicana, que llevó a una mayor rigidez en la sobrevaluación de la nueva moneda brasileña, el real, por temor a una situación de descontrol cambiario como la que había sucedido en México.

Ello también ha significado que, en el caso de que Collor hubiera hecho las “tareas sucias” del neoliberalismo –privatizaciones, apertura de la economía, flexibilización laboral, despido de empleados públicos– cabalmente, Cardoso hubiera podido aparecer como la versión brasileña de la “tercera vía”, una especie de Tony Blair criollo después de Thatcher. El impeachment de Collor, sin embargo, ha hecho que Cardoso tuviera que cumplir la parte dura del programa neoliberal, desgastándose –no antes de lograr un segundo mandato, como manda el recetario– para cumplir la función “compensatoria” que Clinton y Blair buscan jugar en sus países.

Pero en su conjunto, ¿qué consecuencias sociales y políticas ha tenido el programa de ajustes estructurales, una década después de su puesta en práctica?

El deterioro no es sólo de los movimientos sociales, sindicatos y partidos. Es el conjunto del sistema político el que pasa por una crisis de representación política, en el sentido gramsciano del término, es decir, la inadecuación entre representantes y representados, generando un vacío en el campo político. Quedan afectadas por una pérdida de legitimidad todas las formas tradicionales de representación política: parlamentos y gobiernos.

Estos, en particular, como han obtenido legitimidad y popularidad en base a la estabilidad monetaria, cuentan con un apoyo fugaz que se agota conforme los otros índices económicos se mantienen negativos. Así, un presidente como Cardoso, reelegido en la primera vuelta con más del 50% de los votos, pasó a tener índices de popularidad de alrededor del 15% pocos meses después –llegando a bajar a 8%–, conforme la volatilidad de los capitales financieros impuso una crisis general del modelo, seguida de un acuerdo con el FMI y una prolongada recesión.

El programa de ajustes estructurales, a su vez, ha sido acompañado por los planteamientos liberales, que buscan imponer la polarización estatal/privado, con el primero definido por el desperdicio, la burocratización, el gasto de recursos, la pésima calidad de los servicios, mientras que su opuesto –la esfera privada– representaría el espacio de la libertad, la individualidad, los deseos, la creatividad, la productividad. Se busca descalificar la esfera pública, imponiendo indirectamente el privilegio del mercado.

Las identidades colectivas se debilitan conforme la figura del ciudadano –sujeto de derechos– cede lugar a la del consumidor. El espacio público es así substituido por el del mercado, donde no cuentan los derechos sino el capital –el mercado no reconoce derechos, sino poder de compra.



Así, el debate público es igualmente desincentivado, dado el discurso según el cual no habría alternativas a la política de ajuste estructural, lo cual significa, en otros términos, que ya no habría lugar para las ideologías ni para la división entre derecha e izquierda, asumiendo de otra manera la ideología del fin de la historia y de la reducción del hombre a la animalidad de una reproducción mecánica de generación en generación.

### **La lucha por una alternativa superadora**

A pesar de la hegemonía lograda por las políticas de ajuste estructural, a partir del consenso de la estabilidad monetaria, Brasil ha conseguido llevar a cabo avances que, aunque sectoriales, representan eslabones significativos no sólo en la resistencia, sino también en la construcción de alternativas superadoras del neoliberalismo. Ello se debe a la presencia significativa de la izquierda, construida a partir de la resistencia a la dictadura militar y en la lucha por una democracia con alma social.

Tres ejemplos valen como muestra de esas iniciativas. La primera es la política del presupuesto participativo, llevada a cabo especialmente por alcaldías del Partido de los Trabajadores, teniendo a la municipalidad de Porto Alegre como su vanguardia y ejemplo más logrado. Se trata de socializar un tema esencial a la democracia, como el presupuesto, poniendo en las manos de la ciudadanía organizada decisiones fundamentales tales como quiénes deben pagar impuestos, en qué proporción, cuáles son las prioridades en el uso de esos recursos, así como el control popular sobre la realización de las decisiones tomadas.

Esa política es el corazón de las administraciones del PT en Brasil, haciendo que ellas constituyan los mejores ejemplos de gobiernos ya logrados en el país y posibilitando la extensión constante de gobiernos democráticos y populares a lo largo del país. La política del presupuesto participativo no es simplemente una política sectorial, sino que representa el eje de una profunda reforma democrática del Estado, centrada en la esfera pública, en el sentido gramsciano de socialización de la política y del poder, a la vez que impulsa el fortalecimiento de sujetos políticos populares.

El segundo ejemplo viene igualmente de la esfera pública: son los asentamientos de los trabajadores sin tierra. Se trata de la construcción de núcleos de vivienda y de producción de trabajadores que tienen acceso a la tierra a partir de sus propias luchas, que combinan la propiedad individual –para los que lo deseen– con el uso colectivo de los implementos agrícolas y la comercialización. Se agrupan bajo la forma de cooperativas organizadas nacionalmente, lo cual los hace viables económicamente y hace que el nivel de productividad de los asentamientos, que ya agrupan a cerca de 2.500.000 personas, sea superior al promedio nacional.

Asimismo, en los asentamientos se organiza un sistema nacional de educación, con miles de escuelas básicas, de nivel medio, de alfabetización de adultos, de formación de técnicos en cooperativas que, según el mismo responsable por la campaña de alfabetización del Ministerio de Reforma Agraria, implica que los sin tierra hayan hecho por la lucha contra el analfabetismo en Brasil “más que 500 años de acción oficial”. En esas escuelas es el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST) el que define el curriculum y el contenido de las disciplinas y de los cursos, que son validados por el Ministerio de Educación de Brasil.

Un tercer ejemplo importante de iniciativa alternativa a las políticas de ajuste estructural de corte neoliberal viene de un sector fundamental para la formación de la opinión pública –más todavía en Brasil, donde los otros formadores de opinión son más frágiles todavía que en otros países: el de los grandes medios de comunicación. Existe en la provincia de São Paulo un canal de televisión llamado TV Cultura, organizado por el gobierno de la provincia bajo la forma de fundación, no lo suficientemente representativa de la sociedad local, pero sí lo suficiente como para garantizar relativa autonomía con respecto al gobierno de la provincia.

Como resultado, TV Cultura es la mejor realización televisiva de Brasil, con la mejor programación cultural, el espacio informativo más pluralista, los mejores programas de debate político y la más importante programación infantil del mundo, según la UNESCO. Aún en el marco de una crisis bajo la fuerte presión de la política de ajuste fiscal del gobierno de la provincia en los años '90 que la llevó a buscar publicidad, sometiendo así su programación a los índices de audiencia, TV Cultura sobrevive como ejemplo de que es en el espacio público democratizado donde se puede democratizar los medios de comunicación, y no disputando el millonario campo de las inversiones privadas del mercado.

### **Bibliografía**

Wilson, Canon 1999 *Soberanis política e econômica na América Latina* (Sao Paulo: Ed. Unesp).

Tavares, Laura 1999 *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina* (Rio de Janeiro: ).

Sader, Emir 1992 *A transição no Brasil: da ditadura à democracia?* (Rio de Janeiro: Ed. Atual).

Sader, Emir 1999 *Que Brasil é este?* (Rio de Janeiro: Ed. Atual).

Benjamin, Cesar 1997 *A opção brasileira* (Rio de Janeiro: Ed. Contraponto).

---

## *Capítulo 7*

### *El modelo neoliberal peruano: límites, consecuencias sociales y perspectivas*

◀ Félix Jiménez \*

#### **Introducción**

**E**l gobierno del Ingeniero Fujimori, que ya tiene cerca de una década, exhibe como logros económicos importantes una tasa de inflación de un solo dígito alcanzada recién a partir de 1997, la reinserción económica internacional y un notable crecimiento económico durante cuatro años: 1993, 1994, 1995 y 1997. Estos supuestos logros se dan en un contexto macroeconómico caracterizado, entre otros factores, por crecientes déficit comerciales y en la cuenta corriente de la balanza de pagos, el fenómeno de la dolarización del sistema bancario, un significativo retraso cambiario y un costo del crédito relativamente alto que se abarata únicamente con las entradas de capital extranjero.

La recesión económica actual, de mayor intensidad y duración que la de 1996, ha acentuado el debate sobre la pertinencia de las políticas neoliberales para el desarrollo económico y social del país. Los efectos del crecimiento en el empleo fueron reducidos y transitorios. Los puestos de trabajo generados fueron fundamentalmente de corta duración y en sectores no transables de baja productividad o de poca importancia para la generación y difusión de progreso técnico en el conjunto de la economía. Con la recesión se ha agudizado el problema del desempleo y la falta de oportunidades de trabajo.

El propósito de este artículo es mostrar que las características del crecimiento de los años 1993-1997 y la recesión actual revelan que los límites del modelo

---

\* Ph. D. en Economía, del New School for Social Research, New York, USA. Profesor e investigador del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

económico neoliberal para el sostenimiento del crecimiento a largo plazo se encuentran: (a) en el patrón de acumulación de capital y la estructura productiva configurada en los últimos nueve años, (b) en la inoperancia de la política macroeconómica para estimular el crecimiento y combatir la recesión, y (c) en la incapacidad del modelo para superar la situación social prevaleciente en la década de los '80.

El crecimiento no fue resultado de las políticas económicas adoptadas por el régimen fujimorista y éstas, tal como se concibieron y aplicaron, son ineficaces para combatir la recesión actual. Por otro lado, el somero balance de sus costos sociales (en el empleo, los ingresos, la seguridad social, la pobreza y los gastos sociales), revela que las bases sociales de este modelo son precarias.

### **Carácter reprimarizador y anti-industrial del modelo neoliberal**

En agosto de 1990 el gobierno de Fujimori inició la aplicación del programa neoliberal del Consenso de Washington, en un contexto internacional favorable - contrario al de los '80-, caracterizado por el retorno de los créditos externos, la reducción de las tasas de interés internacional, y el dominio ideológico del mercado libre y de la consecuente eliminación de la intervención económica del Estado. Dado que según este Consenso los recursos deben asignarse sólo a través del mercado, el Estado debe ser neutral, debe privatizar sus empresas y algunos servicios (seguridad social, educación, etc.), y debe redefinir su tamaño en función del principio de la austeridad y el equilibrio presupuestal. El propósito del programa neoliberal fue así sentar las bases de un nuevo patrón de crecimiento y acumulación.

La estructura de precios relativos que configuró la aplicación por el régimen fujimorista del programa neoliberal truncó el proceso de industrialización al atrasar el tipo de cambio de manera espectacular, al erosionar el papel de la demanda interna en la reactivación del mercado interno, al encarecer el crédito y, en general, al aumentar los costos industriales de producción. Con esta estructura de precios no sólo se favoreció a la producción exportable tradicional primaria con ventajas naturales, sino también a la producción de bienes y servicios no transables como la construcción y el comercio, sectores sensibles al crédito doméstico. Pero la expansión de este crédito que originó un *boom* de la construcción sin precedentes en el último medio siglo no fue, como veremos más adelante, resultado de la política económica.

De acuerdo con la composición del crecimiento del PBI para el período 1993-1997, que incluye los cuatro años de crecimiento económico, los sectores que registraron tasas notoriamente superiores a la del PBI (41,1%) fueron la construcción (106,2%), el comercio (48,2%) y la minería metálica (48,5%) (véase Cuadro 1). La

recuperación del sector minería desde 1993 es notable. Ocurre después de siete años de consecutivas disminuciones en los niveles de su producción. En pesca se registran las tasas de crecimiento más altas durante 1993-1994 (56,0%).

Cuadro 1

*Variación porcentual del PBI Global y Sectorial*

Sectores	1991/90	1992/91	1997/92	1998/97
Agropecuario	2,8	-7,9	47,3	3,6
Pesca	-8,9	12,6	10,5	-35,6
Minería	-1,4	-2,2	26,8	4,7
Metálica	6,5	-3,8	48,5	6,8
No metálica	-10,6	0,1	-2,1	0,3
Manufactura	6,8	2,9	38,9	-2,8
Proces. de Recur. Prim.	7,9	-0,6	30,5	-10,6
Resto de la Industria	6,3	-3,9	42,7	0,4
Construcción	0,1	4,0	106,2	1,3
Comercio	7,5	-4,1	48,2	-2,2
Otros	1,2	1,0	31,5	1,6
<b>PBI GLOBAL</b>	<b>2,9</b>	<b>-1,7</b>	<b>41,4</b>	<b>0,3</b>

Fuente: BCRP. Elaboración propia.

El sesgo reprimarizador y a favor de los no transables se refleja también en la composición del crecimiento por el lado de la demanda agregada real. Crecen por encima del PBI (41,1%), durante el mismo período de referencia, la inversión privada (103,9%) y las exportaciones (59,0%). El consumo privado crece en sólo 30,8%, mientras que las importaciones lo hacen en 80,5% (véase Cuadro 2). El crecimiento de la inversión privada se explica fundamentalmente por el aumento espectacular de la inversión en construcción (véase Cuadro 3 y Gráfico 1). Estos datos indican que el crecimiento no fue impulsado por la expansión de la demanda interna. Esta aumentó en 45,5%, sólo cerca de 4 puntos por encima del crecimiento del PBI. Consecuentemente, la manufactura no procesadora de recursos primarios aumentó en un porcentaje similar al del PBI (42,7%).

Cuadro 2  
***Crecimiento de la demanda por tipo de gasto  
(variación porcentual)***

	<b>1991/90</b>	<b>1992/91</b>	<b>1997/92</b>	<b>1998/97</b>
1. Demanda Interna	4,4	-1,4	45,5	-0,6
Consumo Privado	2,0	-1,0	30,8	-0,4
Consumo Público	0,2	2,9	33,6	1,8
Inversión Bruta Fija	13,3	-3,9	91,0	-1,5
Privada	14,1	-9,0	103,9	-2,3
Pública	9,0	25,1	37,7	3,4
2. Demanda Externa (Exportaciones)	6,4	4,4	58,9	3,3
3. Oferta = Demanda Global	4,8	-0,3	48,2	0,3
<b>Producto Bruto Interno</b>	<b>2,9</b>	<b>-1,7</b>	<b>41,4</b>	<b>0,3</b>
Importaciones	15,7	7,4	80,5	0,1

Fuente: BCRP. Elaboración propia

---

Cuadro 3

*Inversión bruta fija, construcción e inversión en equipo (% del PBI)*

<b>Años</b>	<b>Inversión Equipo</b>	<b>Construcción</b>	<b>Inversión Bruta Fija</b>
1950	6,3	11,9	18,2
1965	9,8	11,3	21,1
1975	15,8	12,7	28,5
1980	11,5	12,7	24,2
1982	12,3	14,0	26,3
1985	5,7	10,6	16,3
1987	6,3	13,0	19,3
1990	4,0	13,7	17,7
1991	4,1	13,6	17,7
1992	4,1	14,4	18,5
1993	4,1	15,4	19,5
1994	4,8	17,9	22,7
1995	5,6	19,6	25,2
1996	5,4	18,1	23,6
1997	5,6	20,2	25,9
1998	5,3	20,4	25,7

Fuente: INEI. Elaboración Propia.





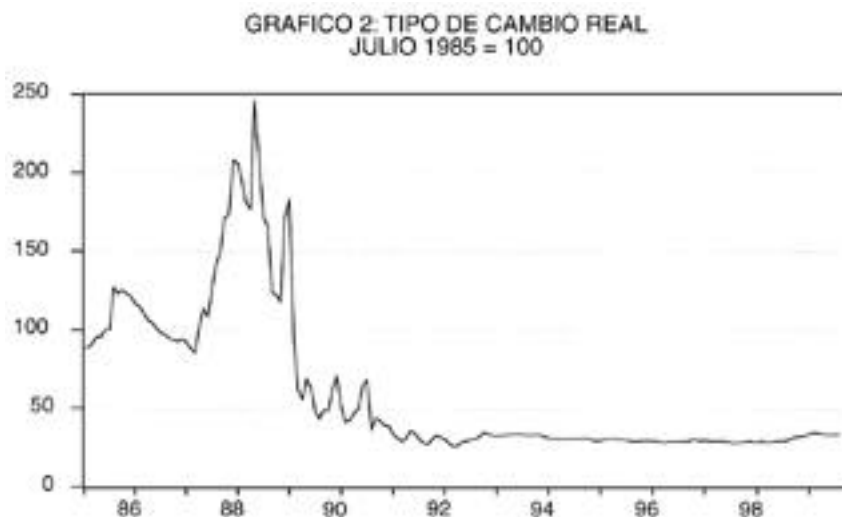
El carácter reprimitizador y desindustrializante del programa neoliberal se expresa, en consecuencia, en la pérdida de importancia del sector manufacturero para comandar el crecimiento (Jiménez, 1994[a] y 1994). La contribución de este sector al crecimiento del PBI disminuyó significativamente en la última década: de un promedio de 36% en los años de reactivación 1986-1987, bajó a casi 22,6% en los años de crecimiento neoliberal, 1993-1997. El crecimiento de la producción manufacturera estuvo comandado por las industrias procesadoras de recursos primarios en los años 1993, 1994 y 1996, y en general respondió a la magnitud del *efecto ingreso* que genera sobre la demanda interna el crecimiento de la producción primaria y de la industria de la construcción. Cabe mencionar, sin embargo, que el *efecto ingreso* de la producción primaria es muy reducido debido a su escasa articulación con la producción manufacturera, pues se refleja fundamentalmente en un incremento del volumen de las exportaciones de materias primas. Por ejemplo, entre enero y julio de este año se produjo una expansión del 17,2% del PBI primario, mientras que el PBI no primario se contrajo en -8,1%. Crecen la pesca (91,3%), la minería (23,5%), la manufactura procesadora de recursos primarios (28,8%) y la agricultura (14,4%). Pero estos sectores no tienen la fuerza suficiente para expandir la manufactura no primaria, que decrece en -4,9%. El factor que explica esta caída es la notable contracción de la industria de la construcción (-17,1%).

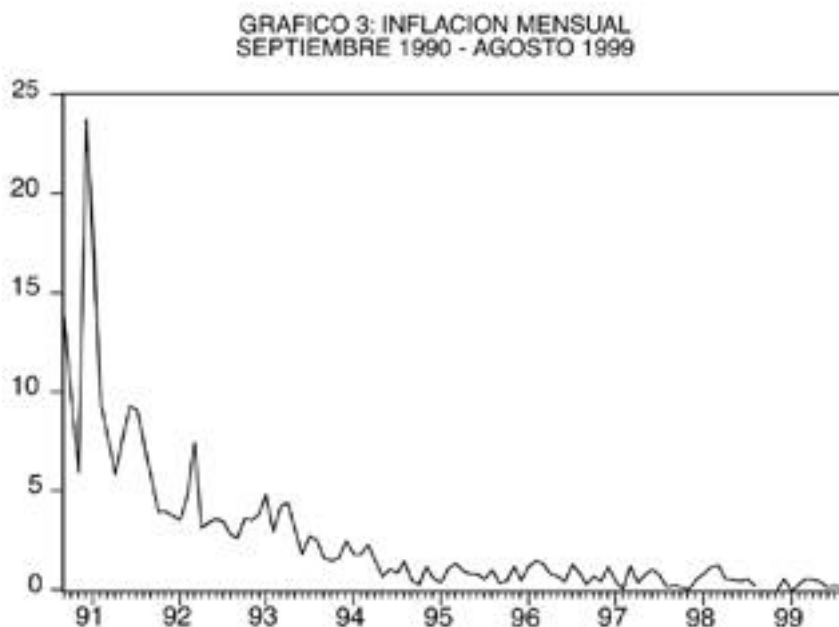
Si se excluye la producción de las industrias de transformación de pescado, de refinación de petróleo y metálica no ferrosa, la tasa acumulada de crecimiento de la producción manufacturera de los años 1993 a 1997 se reduce de 43,0% a 38,9%. Nótese además que en el sector manufacturero no-primario las industrias

que lideran el crecimiento son las de pinturas, barnices, lacas, productos de limpieza y plásticos, las de minerales no metálicos (vidrio y cemento), las de envases metálicos y productos de ferretería, y algunas de la miscelánea 'manufacturas diversas'. No hay que ser un conocedor calificado de la actividad manufacturera para darse cuenta de que el crecimiento de gran parte de estas industrias estuvo vinculado a la expansión de la construcción.

### Costo económico de la desinflación o pérdida de competitividad

Se sostiene que el gobierno de Fujimori tiene el gran mérito de haber bajado la inflación, y por tanto estabilizado los precios; y también de haber reinsertado nuestra economía al mercado internacional. El lector debe saber, sin embargo, que la disminución de la inflación efectuada por el régimen fujimorista ha causado más daño que beneficio al país. Y no nos estamos refiriendo a los costos de la demora en disminuirla a menos del 50 % anual. Recuérdese que en 1990, el año del fujishock, la tasa de inflación fue de 7.649,6% y en los años del ex ministro Boloña, 1991 y 1992, las tasas fueron de 139,2% y 56,7% respectivamente. En los años siguientes estas tasas siguieron disminuyendo hasta alcanzar un dígito recién en 1997 y 1998.





Nos estamos refiriendo al método utilizado. Los dos instrumentos anti-inflacionarios del fujimorismo fueron el atraso cambiario y la apertura comercial indiscriminada. El gobierno optó por un régimen cambiario cuasi-fijo, luego de deprimido el tipo de cambio real en más del 50% de su valor de julio de 1990. El período de nítida desinflación recién ocurre después de 1992, cuando el tipo de cambio real se mantuvo prácticamente constante (véase Gráficos 2 y 3, y Cuadro 4). Esta política provocó la masiva pérdida de competitividad de la producción manufacturera, así como la pérdida significativa del mercado doméstico de esta producción por la alta penetración de las importaciones. La famosa reinserción fue, por lo tanto, al revés. En lugar de producir y exportar más productos manufacturados, importamos más. Mientras las exportaciones aumentaron en 72,3% entre 1990 y 1998, las importaciones lo hicieron en 258,5%. Ha disminuido nuestra participación no sólo en el mercado mundial de manufacturas, sino en el del Grupo Andino. El déficit comercial manufacturero actual supera el 50% de la producción del sector, al igual que en los años del modelo primario exportador de la década del '50. En 1990 este porcentaje era de 30,6%.

Cuadro 4  
*Indice de paridad cambiaria e inflación*

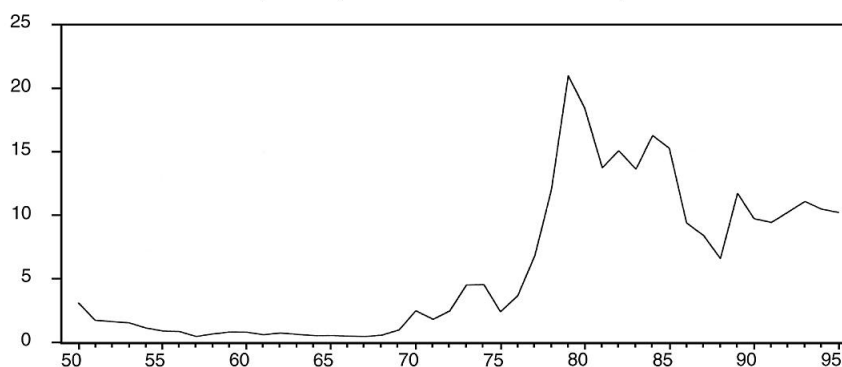
Año	Mes	Paridad Cambiaria	Inflación
1985	Julio	100,00	10,34
1987	Julio	126,00	7,30
	Diciembre	208,00	9,60
1990	Julio	68,34	63,23
	Diciembre	39,16	23,73
1991	Julio	30,83	9,10
	Diciembre	31,52	3,74
1992	Julio	30,20	3,48
	Diciembre	33,07	3,80
1993	Julio	33,52	2,74
	Diciembre	32,17	2,51
1994	Julio	30,78	0,90
	Diciembre	29,03	0,60
1995	Marzo	29,83	0,60
	Diciembre	29,61	0,50
1996	Julio	29,14	1,40
	Diciembre	29,79	1,20
1997	Julio	28,62	0,80
	Diciembre	28,86	0,60
1998	Julio	29,30	0,60
	Diciembre	32,50	0,60
1999	Julio	33,21	0,30

Fuente: INEI y BCRP. Elaboración Propia.

El espectacular atraso cambiario, utilizado como estabilizador de precios, afectó los ingresos por exportaciones manufactureras, elevando relativamente los costos de producción pues la mayor parte de insumos de la industria manufacturera de transables es de origen nacional. Como consecuencia de este hecho, el coeficiente de las exportaciones manufactureras con respecto al producto del sector no sufrió cambios notables: se mantuvo en alrededor del 10%. Las mayores tasas de crecimiento de este coeficiente se registraron en la década de los '70

(Schydlosky, Hunt y Mezzera, 1983). Durante 1975-1979 crece en forma exponencial, para después, entre 1980 y 1988, fluctuar sobre una tendencia marcadamente decreciente. Se recupera en 1989, cae ligeramente en 1990-1991, y luego aumenta, aunque levemente, en los años 1992-1993, para volver a disminuir durante 1994-1995. En consecuencia, el coeficiente de exportaciones manufactureras muestra, durante la apertura, una tendencia casi estancada, que contradice la hipótesis neoclásica liberal (véase Gráfico 4). Las exportaciones de la industria procesadora de recursos primarios fueron las que más crecieron: 67,5% entre 1990 y 1995 y 84,1% entre 1990 y 1996.

GRAFICO 4  
EXPORTACIONES MANUFACTURERAS  
(Porcentaje de la Producción Manufacturera)



La industria manufacturera dejó de ser el motor o líder del crecimiento. Al perder competitividad también perdió importancia como generadora y multiplicadora de puestos de trabajo permanentes y de ingresos decentes. El reducido número de ramas industriales que ganan competitividad relativa entre 1985-1996 genera sólo el 25,12% de la producción y el 37,1% de las exportaciones del sector. Pero origina un déficit comercial que representa el 38,6% del total, y no tiene necesariamente capacidad de generación y difusión de progreso técnico.

Pocas son las ramas donde los cambios en la competitividad están asociados a mejoras en la productividad, y no a la depresión de la demanda interna y de los salarios, ni a la existencia de capacidad ociosa. La reducción del mercado interno para la producción manufacturera provocada por el espectacular crecimiento de las importaciones afectó el carácter macroeconómico de la productividad, así como la presencia e importancia de los rendimientos crecientes, y por tanto del comercio intra-industrial. Es verdad que las ganancias en competitividad se concentraron en ramas con rendimientos crecientes, pero éstas (como las imprentas, las pinturas, los muebles, los artículos minerales no metálicos, las maderas, los alimentos y los productos del cuero) tienen muy poca capacidad de generación y

difusión del progreso técnico. Gran parte de las otras ramas con rendimientos crecientes perdieron competitividad como consecuencia de las políticas neoliberales.

No puede ser un mérito, entonces, haber bajado la inflación desindustrializando la economía y haciéndole perder competitividad y mercado justamente al sector que multiplicaba más el empleo y el ingreso. A la apertura y al rezago cambiario se le adicionaron la contención de los salarios reales, la restricción monetaria y la llamada disciplina fiscal, que en conjunto provocaron la pérdida de liderazgo de la demanda interna en el crecimiento.

En resumen, con el recetario neoliberal hemos regresado, en condiciones económicas, sociales y políticas peores, al mismo sitio de donde partimos hace cincuenta años. A un modelo de crecimiento primario exportador altamente dependiente del capital externo, más vulnerable a los *shocks* externos, y contrario al desarrollo económico y social del país.

### **Estrangulamiento externo creciente e inestabilidad macroeconómica**

Del análisis anterior se desprende que la política neoliberal no ha estabilizado la economía. Disminuyó notoriamente la inflación pero a costa de la exacerbación del desequilibrio externo. La estructura de precios relativos que configuró redujo relativamente la inversión en equipamiento comparada con la inversión en construcción. Mientras esta última aumentó su participación en el PBI de 13,7% en 1990 a 19,6% en 1995 y a 20,4% en 1998, la inversión en equipamiento aumentó de 4,0% en 1990 a sólo 5,6% en 1995 y a 5,3% en 1998 (véase Cuadro 3). Nótese además que estos últimos coeficientes son sustantivamente menores que los registrados en los '80. Visto de otro modo, mientras la inversión en construcción aumentó su participación en la inversión total de 66,3% en 1990 a más de 76,0% después de 1992, lo contrario ocurrió con la inversión en equipamiento. Estos porcentajes no son netos de depreciación; por tanto, la tasa de crecimiento del *stock* de capital debe ser todavía mucho menor que antes.

Este estancamiento de la inversión en equipamiento tiene que haber provocado una reducción de la capacidad productiva per cápita, con lo cual los aumentos significativos y sostenidos de la producción por habitante deben provocar aumentos significativos de importaciones y, por tanto, crecientes déficit comerciales. El PBI per cápita de 1995 fue equivalente a sólo el 87,5% del de 1987. Ambos años son picos del ciclo económico. En estos años las tasas de crecimiento fueron de 8,0% y 7,3%, respectivamente. Pero en 1987 el déficit comercial fue de -1,4% del PBI, mientras que en 1995 fue de -3,4% del PBI.

En consecuencia, niveles superiores y sostenibles de producto por habitante, basados en un crecimiento significativo de la capacidad de producción, serían imposibles sin un aumento sustancial del déficit comercial. En otras palabras, ha au-

mentado el déficit comercial para la reproducción de un mismo nivel de producto per cápita. Niveles superiores de producto por habitante basados en un crecimiento significativo de la capacidad de producción serían imposibles sin un aumento sustancial del déficit externo. Esto significa que en las condiciones actuales un mismo superávit comercial debe asociarse a un PBI per cápita menor, o un mismo producto per cápita debe asociarse a un superávit comercial menor, o a un déficit comercial mayor en valor absoluto.

A esta acentuación del desequilibrio comercial hay que agregarle que la política fiscal orientada a la generación de superávit primarios para servir a la deuda externa, junto al mayor peso de la inversión extranjera directa, aumentó significativamente el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos: de 5,7% en 1987 a 7,3% en 1995. En lo que va del régimen se ha transferido a los acreedores internacionales la cifra espectacular de más de diez mil millones de dólares, más del 50% del *stock* existente en 1990.

En resumen, la reprimarización de la economía y el truncamiento de la industria manufacturera, junto con la política macroeconómica, han acentuado el estrangulamiento externo no sólo por el lado de la balanza comercial, sino también por el lado de los servicios financieros (remisión de utilidades de la inversión extranjera y pago de intereses de la deuda externa).

Si el régimen fujimorista no hubiera tenido un entorno internacional favorable en los años 1993-1997, con bajas tasas de interés, buen clima, demanda mundial creciente por productos primarios y afluencia de capital extranjero (en su forma financiera y de inversión directa), la economía no hubiera crecido. El crecimiento de esos años se produjo por lo tanto a pesar de la política macroeconómica.

### **Crecimiento e inoperancia de la política económica neoliberal**

De los casi diez años de fujimorismo neoliberal, sólo cuatro fueron de crecimiento (1993, 1994, 1995 y 1997), y los otros seis, como el actual, de recesión. Pero los cuatro años de crecimiento económico tienen muy poco o casi nada que ver con las políticas macroeconómicas y las llamadas reformas estructurales de este régimen. En otras palabras, el crecimiento económico de esos años se produjo a pesar de la política neoliberal.

En primer lugar, la política macroeconómica atrasó el tipo de cambio real al mismo tiempo que se liberalizó el comercio simultáneamente con el mercado financiero y la cuenta de capitales. Entre enero de 1993 y diciembre de 1997, el tipo de cambio real se mantuvo en un valor promedio equivalente a sólo el 44,5% de su nivel registrado en julio de 1985, con una desviación estándar de 1.61. Ese tipo de cambio promedio representa sólo el 24,2% del que se alcanzó en julio de 1987. Cuando el período se extiende de enero de 1993 a julio de 1999, el tipo de

cambio promedio aumenta ligeramente hasta un valor equivalente al 44,9% del registrado en julio de 1985 (véase Cuadro 4). El aumento de su desviación estándar (1,81) es también poco significativo. Esto quiere decir que el aumento reciente en el tipo de cambio real, por las presiones devaluatorias de la fuga de capitales, es como una gota de agua en el desierto.

¿Puede alguien afirmar que con este tipo de cambio se estimuló el crecimiento de la producción y de las exportaciones? La apertura comercial y cerca de diez años de atraso cambiario afectaron a la industria al aumentar relativamente sus costos de producción, haciéndole perder competitividad. Pero como ya se mencionó, el atraso cambiario y la apertura comercial también originaron consecutivos déficit comerciales en todos los años de este régimen, al desestimular las exportaciones no-tradicionales y abaratar las importaciones. Cuando la balanza comercial es deficitaria, disminuye la demanda agregada y consecuentemente la producción. Por lo tanto, las políticas cambiaria y comercial no pueden ser responsables de crecimiento económico alguno.

En segundo lugar, el crecimiento tampoco tuvo que ver con la política fiscal, cuya orientación fundamental fue servir la deuda externa. No pueden producir crecimiento nueve años consecutivos de generación de superávit fiscal primario. En los cursos elementales de economía se aprende que los superávits fiscales contraen la demanda agregada y, por tanto, la producción. El superávit primario de los años 1991-1993 y 1996-1998 fue, en promedio, equivalente al 1,3% del PBI. Únicamente durante los años de la llamada “fiesta fiscal reeleccionista”, 1994 y 1995, el porcentaje del superávit primario bajó a 0,9% y a 0,3% respectivamente. En consecuencia, no se puede asociar el crecimiento a la política fiscal de creación de superávits primarios.

En tercer lugar, tampoco puede adjudicarse a la política monetaria el crecimiento de los años 1993, 1994, 1995 y 1997. En este caso no hay manera de identificar el mecanismo de transmisión que expandió la demanda agregada y, por tanto, la producción. La política monetaria restrictiva que caracteriza a este régimen encareció el crédito. El crédito caro, como sugiere el sentido común, tiene un efecto recesivo y no expansivo en la producción. Como veremos más adelante, el costo del crédito disminuye sólo en el período de entrada masiva de capitales extranjeros.

Por último, las privatizaciones, parte importante de las llamadas reformas estructurales, tampoco tuvieron un efecto expansivo directo en la producción. Por ejemplo, como resultado de las privatizaciones en energía eléctrica y en telefonía, pagamos tarifas de monopolio que no sólo perjudican a los consumidores sino también a la empresa privada nacional por sus efectos en los costos de producción. Lo mismo ocurre con el precio del galón de gasolina, cuyo precio es más o menos dos veces el precio internacional. Con un tipo de cambio atrasado y tarifas públicas caras hemos perdido competitividad en los mercados internacionales



y, lo que es peor, hemos empeorado nuestra posición comercial frente a algunos países de la Comunidad Andina.

### **Clima y demanda mundial: dos factores del crecimiento**

El lector se preguntará entonces por qué hubo crecimiento económico en esos cuatro años. Lo primero que hay que recordar es que la estructura de precios relativos era anti-industrial; no favorecía la expansión de la industria manufacturera porque encarecía relativamente sus costos de producción. Erosionó su competitividad frente a las masivas importaciones provocadas por la apertura. Pero esa estructura de precios relativos favoreció la explotación y producción de productos con alta renta natural, es decir, la producción primaria con ventajas naturales de productividad, como la minería y la pesca, que responde al clima. Sin embargo, este tipo de producción tampoco se hubiera expandido sin la demanda internacional correspondiente. La suerte de este régimen fue que esta demanda se recuperó a partir del año 1992.

Como se comprenderá, las políticas económicas no pueden influir ni en el clima ni en la demanda mundial. Y justamente fueron estos dos factores los que explicaron el notable crecimiento de las exportaciones y de la correspondiente producción primaria durante los años 1993, 1994, 1995 y 1997.

El comportamiento de la demanda mundial puede ilustrarse con la tasa de crecimiento de las importaciones de los EE.UU. Estas importaciones aumentaron, en términos reales, a una tasa promedio anual de 4,9% durante 1984-1992 y de 10,6% durante 1992-1997. En correspondencia con este comportamiento de la demanda mundial, las exportaciones peruanas crecieron a una tasa promedio anual de 1,9% durante 1984-1992 y de 13,2% durante 1992-1997. Las exportaciones que más crecieron durante este último período fueron justamente las de productos tradicionales pesqueros, en primer lugar, y luego las de productos agrícolas y mineros. Mientras las exportaciones tradicionales totales crecieron en 108,3% durante 1990-1997, las exportaciones de productos pesqueros aumentaron en 226,0%. En el grupo de las exportaciones no tradicionales, los productos que más crecieron durante el mismo período son los agropecuarios (185%), pesqueros (160%), minerales no-metálicos (230%) y otros, que incluyen joyas de metales preciosos (212,4%). Todos estos productos pertenecen a la industria manufacturera procesadora de recursos primarios. Nótese además que el grupo de las exportaciones no tradicionales como un todo crece en 106,7%.

En resumidas cuentas, nuestras exportaciones primarias, tradicionales y no tradicionales, crecen no sólo porque la demanda mundial crece, sino también porque el clima favorece a la expansión de la producción del sector pesquero. Ciertamente, nada de esto tiene que ver con la política económica de este régimen. En 1998, después de cua-

tro años consecutivos de crecimiento, las exportaciones totales se contraen en -16,1% por efectos de la crisis internacional que se inicia en el Asia a mediados de 1997. Las más afectadas fueron las exportaciones tradicionales, que cayeron en -22,0%.

### **Financiamiento del crecimiento y dependencia del capital extranjero**

Con la política fiscal descrita, la política monetaria restrictiva y la desindustrialización de la economía, los impulsos fundamentales al crecimiento no podían provenir de factores internos. Ninguna de las políticas neoliberales se orientó a la expansión de la demanda interna ni al financiamiento de esta expansión. ¿Cómo se financió entonces el crecimiento? El crédito de capital extranjero fue el recurso de la banca doméstica para expandir sus colocaciones internas a costos más bajos, pues estos recursos no eran sujetos de encaje.

Entre 1990 y 1997 el crédito de la banca comercial al sector privado en moneda nacional (convertida en dólares) aumentó a una tasa promedio anual de 36,7%, mientras que en moneda extranjera aumentó a la notable tasa de 57,3%. Durante ese mismo período la deuda externa total de corto plazo del sistema financiero (sin Banco Central de Reserva - BCRP) aumentó a una tasa de 25,5% promedio anual. Si se suma la deuda de corto plazo del sector privado no financiero, los pasivos internacionales de corto plazo del sector privado aumentaron a una tasa de 16,0% anual. En cifras absolutas, estos pasivos aumentaron de 2.291 millones de dólares en 1990 a 6.384 millones en 1997.

De 1998 en adelante el crédito de la banca comercial al sector privado se desacelera, al igual que la deuda externa total de corto plazo del sistema financiero (sin BCRP). La deuda de corto plazo del sistema financiero subió de 679 millones de dólares en 1990 hasta alcanzar un máximo de 4.327 millones de dólares en setiembre de 1998. Después disminuye hasta alcanzar la cifra de 2.534 en junio de 1999. Al incluir la deuda de corto plazo del sector privado no financiero, el valor total de la deuda asciende a 7.731 millones de dólares. Luego disminuye hasta la cifra de 5.000 millones en junio de 1999. Este es el factor que explica la crisis de liquidez actual.

La alta tasa de crecimiento de los créditos en moneda extranjera se explica por el aumento de la liquidez doméstica en dólares debido al endeudamiento externo de corto plazo de la banca doméstica. Con este tipo de endeudamiento se abarataba relativamente el crédito, pues este pasivo internacional de la banca comercial no estaba sujeto a encaje ni al impuesto a los activos. Estos créditos son los que financiaron el crecimiento. Pero ésta no fue la única fuente de financiamiento. La inversión extranjera de cartera aumentó de 27 millones de dólares en 1992 a 4.044 millones de dólares en 1997. Igual ocurrió con la inversión extranjera directa, que pasó de 1.501 millones de dólares en 1992 a 7.742 millones de dólares en 1997.

Entre 1990 y 1992, período de recesión, el costo real del crédito fue alto tanto en moneda extranjera como en moneda doméstica. La tasa de interés real activa promedio (en dólares y en soles) llegó a la cifra de 37,1% en 1992. Pero en el período de gran afluencia de capitales extranjeros el costo real del crédito disminuyó. La tasa de interés real bajó hasta 6,0% en 1994 para luego empezar a subir hasta alcanzar la cifra de 27,7% en 1998, año en el que la crisis internacional frenó el flujo de los capitales internacionales.

El bajo costo del crédito y la alta tasa de crecimiento de los créditos en moneda extranjera durante el período de crecimiento se explican, en consecuencia, por el aumento de la liquidez doméstica en dólares debido a la afluencia de capitales internacionales, básicamente en forma de endeudamiento externo de corto plazo de la banca doméstica.

Por tanto, la actual recesión, así como la de los años 1991-1992, se debe a la sequía crediticia expresada en un drástico recorte del crédito bancario al sector privado y en una elevación espectacular de su costo real, que en el primer trimestre de este año alcanzó la cifra de 34,0%. Con el pánico financiero provocado por la crisis rusa, la expansión crediticia se detuvo desde la segunda mitad de 1998 debido a la salida de capitales extranjeros. Entre setiembre de 1998 y abril de este año salieron del país aproximadamente US\$ 1.800 millones de dólares.

La salida de capitales privados se produce junto con la pérdida de reservas internacionales netas (RINES) del Banco Central de Reserva, que por primera vez ocurre en lo que va del régimen fujimorista neoliberal. Las reservas aumentan año a año desde 1990 hasta 1997 a una tasa promedio anual de 52,4%. El valor máximo de RINES logrado por este gobierno fue de 10.457 millones de dólares, registrado en abril de 1998. Después de este mes se inicia un descenso notable: a 9.183 millones en diciembre de 1998 y a 8.627 millones en setiembre de 1999. La pérdida en 17 meses asciende a 1.830 millones de dólares.

### **Inoperancia anti-recesiva de la política económica neoliberal**

La política macroeconómica no sólo es inoperante para sostener el crecimiento, sino también para combatir la recesión. Esta política ha enajenado la economía a las entradas y salidas de capital extranjero. Ante el desequilibrio externo (déficit de la balanza comercial y en cuenta corriente) y la salida de capitales, la autoridad monetaria no ha respondido como antes, devaluando y creando inflación. La devaluación es recesiva en el corto plazo, por su efecto en los sueldos y salarios reales y en particular porque en una economía con un sistema bancario dolarizado, como la peruana, el aumento del tipo de cambio real expande las malas deudas de las empresas y familias que perciben ingresos principalmente en moneda nacional.

El otro instrumento utilizado en estos casos, la austeridad fiscal, estuvo presente de modo casi permanente y al margen de los ciclos. La actual opción por la contracción de la actividad económica, es decir, por un ajuste por cantidades y no por precios que sería el caso de una devaluación, prolongará la recesión. Y en las condiciones actuales, la prolongación de la recesión difícilmente morigerará la fuerte presión sobre las reservas internacionales del Banco Central de Reserva.

Debido a que continuará el atraso del tipo de cambio real, no habrá crecimiento importante de las exportaciones manufactureras<sup>1</sup>, y mientras el flujo de créditos no se restablezca, seguirá la contracción de la industria de la construcción y de la manufactura no primaria para el mercado interno. Hay que señalar, por otro lado, que en la actualidad hay una demanda acrecentada de fondos o capitales extranjeros dada la internacionalización de la crisis financiera. El entorno macroeconómico generado por la política neoliberal es complicado. Junto al agravamiento del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, la política neoliberal es responsable de la fragilidad financiera en términos de cartera pesada y de dolarización del portafolio bancario.

En la actual situación de recesión, los bancos son reacios a expandir los créditos. Cualquier política destinada a aumentar sus fondos prestables (compra de dólares al sector privado o reducción de encaje en moneda extranjera) tendría efectos contraproducentes. La inyección de oferta de crédito en moneda nacional bajaría la tasa de interés en soles, pero presionaría al alza del tipo de cambio acentuando la fragilidad del sistema bancario. Sería además la renuncia expresa a uno de los instrumentos antiinflacionarios por excelencia. Por otro lado, si se reduce el encaje en moneda extranjera para aumentar la oferta correspondiente de crédito, se agudizaría la disminución de las reservas internacionales netas del Banco Central de Reserva. Esta política, por lo demás, estimularía a los bancos locales a pagar sus deudas con los bancos extranjeros, y en el mejor de los casos el correspondiente aumento del crédito favorecería más a las grandes empresas. En consecuencia, la política monetaria es inoperante en el esquema neoliberal fuji-morista.

Pero tampoco puede optarse decididamente por una política fiscal contracíclica (aumento del gasto o disminución de impuestos en la actual recesión), no obstante el ciclo político actual que exige una reactivación para antes de las elecciones presidenciales del próximo año. Los fondos acumulados de la privatización financiarían con creces un gasto deficitario, pero optar por esta política significaría no sólo renegar de la premisa neoliberal de neutralidad del Estado, sino enfrentarse a los acreedores de la deuda externa.

La recesión actual y las consecuencias sociales del ajuste, como veremos enseguida, podrían generar las condiciones para un cambio drástico de las políticas y de su concepción neoliberal.

## **Costos sociales del ajuste neoliberal**

Una de las más importantes consecuencias de la aplicación del programa de ajuste estructural y de las políticas macroeconómicas neoliberales fue su efecto reducido en la creación de empleos y en la calidad del empleo.

Precisamente durante los años de crecimiento económico, 1993-1997, el empleo crece a una tasa de 4,9% promedio anual. Hasta 1992 la población económicamente activa (PEA) ocupada de Lima Metropolitana permaneció prácticamente invariable, mientras que el porcentaje del empleo total respecto de la población en edad de trabajar había caído desde una cifra cercana al 54% hasta alcanzar su punto más bajo, aproximadamente 49%, en 1992<sup>2</sup>.

Con este crecimiento del empleo, el porcentaje de desempleo en Lima Metropolitana disminuye de 9,5% en 1992 a 7,1% en 1995. Pero después, con la desaceleración de la economía, vuelve a aumentar a 9,0% en 1997 y a 10% el primer trimestre del presente año. Por otro lado, el porcentaje de desempleo urbano total nacional asciende ahora a 9,8% y, es mayor que el de 1990 (8,3%) y que el de 1992 (9,4%). Estas fluctuaciones de la tasa de desempleo revelan el carácter inestable de los puestos de trabajo generados durante el ajuste neoliberal.

No obstante el aumento del empleo en los años 1993-1997, no se puede afirmar que el régimen neoliberal exhibe como un logro la reducción de la tasa de desempleo del período anterior a la década de los años '90. Mientras el promedio de desempleo entre 1986 y 1988 fue de 5,5%, este promedio asciende a 8,6% entre 1992 y 1997. Si no se puede afirmar que este aumento del desempleo se debe a un aumento de la tasa de actividad, como se señala en Saavedra (1998), es claro que el modelo basado en el liderazgo de los sectores primarios y no transables como la construcción, fue incapaz, no obstante su vigencia de más de nueve años, no sólo de mantener el porcentaje de desempleo que heredó, sino de crear puestos de trabajo a tasas capaces de absorber a las 260.000 personas que anualmente se incorporan al mercado de trabajo en el Perú Urbano<sup>3</sup>. La magnitud del empleo en las empresas de cien y más trabajadores se mantuvo por debajo del existente en los años de 1990-1991.

La llamada flexibilización del mercado de trabajo ha vuelto más precaria la retención de los puestos de trabajo. La probabilidad del desempleo se incrementa para los trabajadores más jóvenes y para los que sobrepasan los 45 años. La explicación a este fenómeno es que con el proceso de reforma estructural se hacen obsoletas las calificaciones provenientes del entorno económico anterior (Saavedra, 1998: pp.17-18).

Es verdad que el empleo aumentó durante los años de crecimiento económico, fundamentalmente en el sector privado del Perú Urbano Nacional, a una tasa de 5% promedio anual entre 1991-1997 que compensó la contracción del empleo en el sector público a una tasa de -6,0% anual. Pero este aumento se debió fun-

damentalmente al crecimiento del empleo informal<sup>4</sup>. En efecto, el régimen neoliberal se inicia en 1990 con un empleo informal que representa el 52,0% del empleo total, y en lugar de reducirlo lo incrementó hasta alcanzar la cifra de 56,9% en 1997. Aún si del conjunto del empleo se sustrajera, como lo hace Saavedra (1998), a aquellos trabajadores que cumplen con las regulaciones o que trabajan en empresas con las que tienen vínculos que se adecuan a las regulaciones, el porcentaje de empleo informal (54,0%) durante los años de crecimiento 1993-1997 ni siquiera se situó por debajo del registrado entre 1986 y 1987(55,1%), dos años de crecimiento económico en la década de los '80. El modelo neoliberal no ha reducido por lo tanto los empleos de refugio, de mala calidad y precarios por ser inestables y carentes de beneficios sociales. Además pertenece a un sector con escasas o nulas posibilidades de modernización por sus bajas remuneraciones y productividades.

Una economía que no descansa en el dinamismo de la demanda interna y en particular del consumo privado, tiene el camino expedito para ajustar el mercado de trabajo mediante la llamada flexibilidad salarial, es decir, ajustando los ingresos de los trabajadores hacia abajo, sin límite legal alguno que lo evite compulsivamente. El salario mínimo se congeló en términos nominales entre 1991 y 1995. Después del *shock* de agosto de 1990 los ingresos reales mensuales de los trabajadores formales e informales se recuperan con la desinflación de los años siguientes. Los ingresos de los trabajadores formales muestran una tendencia creciente recién entre 1993 y 1995, período en el que aumentan a una tasa de 10,0% promedio anual. Después, entre 1996 y 1998, la tendencia es ligeramente decreciente. En cambio, después de su recuperación en 1991-1992, los ingresos reales de los trabajadores informales permanecen casi constantes o con una tendencia ligeramente decreciente. En resumen, los ingresos reales en los años '90 de trabajadores formales e informales no han recuperado sus altos niveles registrados durante la reactivación económica de 1986-1987. En particular, los salarios reales se estancaron en el nivel que alcanzaron en 1989, que a su vez constituía sólo el 67% del registrado en 1985.

En concordancia con el patrón de crecimiento de los años '90, el reducido crecimiento del empleo se concentró en los sectores de la construcción, cuya participación en el empleo pasó de 3,8% en 1993 a 5,0% en 1997; comercio, restaurantes y hoteles, que pasó de 21,3% en 1993 a 26,8% en 1994 para luego disminuir a 21,2% en 1997; y agricultura, caza, silvicultura y pesca, que pasó de 31,8% en 1993 a 34,5% en 1997. La participación de la manufactura en el empleo se redujo de 12,6% en 1993 a 11,1% en 1997.

Este tipo de crecimiento y distribución del empleo también revela su precariedad temporal. Los empleos permanentes disminuyeron de un 80% del empleo asalariado formal en 1991 a 39% en 1997. Si se considera que el asalariamiento formal (público y privado) es del orden de 45% del empleo total, el porcentaje de

trabajadores con una relación formal permanente disminuyó de 36% del total de trabajadores a la cifra inverosímil de 18%. Con la desregulación del mercado de trabajo se redujo el costo de despido y se intensificó la modalidad de contrataciones y subcontrataciones a través de los llamados *Services*. Por lo demás, el propio gobierno estimuló los contratos de formación laboral juvenil y los contratos de prácticas pre-profesionales, ciertamente con bajos ingresos.

Con los ajustes y políticas neoliberales, la magnitud del aseguramiento en salud ha disminuido en las distintas modalidades de seguros públicos y privados. El porcentaje de personas con seguro de salud disminuyó de 37,7% en 1994 a 23,5% en 1997. La población con seguro privado, además de EsSalud, es la que sufrió la mayor disminución entre 1994 y 1997: a más de la mitad. EsSalud disminuyó en algo más de un tercio y los que sólo tenían seguro privado disminuyeron en casi un tercio (Petretera y Cordero, 1999: p. 218).

La desregulación del mercado de trabajo tal como se dio en el país, y los bajos ingresos, son por lo tanto responsables de la disminución dramática del porcentaje de la población económicamente activa que cuenta con seguro social. El régimen neoliberal heredó en 1990 un 47,6% de PEA asegurada para después reducirlo sistemáticamente hasta el 27,1% en 1998. Compárese con el porcentaje registrado en 1987 (41,2%). Los que perdieron su empleo formal y pasaron a la informalidad “pudieron mantener su estatus de asegurado a EsSalud, aportando directamente un 9% del nuevo ingreso, pero ello no ocurrió, aún con la reactivación de la economía peruana que se dio entre los años 1993-1997” (Petretera y Cordero, 1999: p. 220).

Por otro lado, con el crecimiento de los años ‘90 la pobreza no se ha reducido. En 1985 representaba el 41,0% de la población. Subió a 53,0% en 1995, año que siguió al *shock*, y sólo disminuyó a 51,0% en 1997. Según ENNIV de 1997, este último porcentaje equivale a un poco más de 12 millones de personas. Ciertamente, la mayor incidencia de pobreza se encuentra en las familias de la sierra rural, donde parece haberse reducido ligeramente en términos relativos respecto a 1985. Le siguen las familias de la selva rural donde la pobreza ha aumentado. Entre los otros grupos que contribuyeron al aumento de la pobreza respecto a 1985 están las familias de Lima y de la sierra urbana (Figuerola, 1998).

La proporción del gasto público en salud y educación respecto del PBI muestra que la principal preocupación del régimen neoliberal no fue la condición de vida de la población del país. Durante 1990-1991 dicha proporción era de 2,3%, la más baja de América Latina. Durante 1996 y 1997, luego del crecimiento económico notable de 1993-1995, dicho porcentaje sube a 5,8% (Iguñiz, 1999). El gasto en educación sube de 2,4% en 1992 a 3,1% en 1997, para disminuir en 1998 a 2,9% del PBI.

Si se examina la composición de este gasto público, los de inversión en el sector social aumentaron notablemente en los años ‘90. En 1985-1987 el prome-

dio de participación era de 15%, para luego subir a más de 20% a partir de 1994, debido principalmente a la mayor inversión en locales escolares (Figueroa, 1998). Esto es totalmente compatible con el *boom* de la construcción analizado aquí. La mayor incidencia relativa del gasto en locales escolares no tiene un impacto directo en la calidad de la educación si se toma en cuenta el empobrecimiento de los profesores, que el promedio de alumnos por maestro está entre los más altos del subcontinente, y que las horas de escuela están entre las más bajas (Iguñiz, 1999). El régimen neoliberal no tiene estrategia alguna de ganancias de ventajas competitivas para insertar al país en mejores condiciones en el mundo globalizado actual<sup>5</sup>.

## Conclusiones y perspectivas

En resumen, los liberales de nuestro país tuvieron la suerte de contar con un escenario internacional y con el clima que favoreció el crecimiento de la producción primaria. Y este crecimiento, junto con el de la producción de no transables –como la del sector construcción–, se hizo posible únicamente por la masiva entrada del capital extranjero. Más precisamente, la industria de la construcción se expandió justamente en los años de relativo abaratamiento del crédito por la entrada de capital extranjero de corto plazo en forma de pasivos internacionales del sistema bancario, mientras que la producción primaria fue impulsada básicamente por la inversión extranjera.

Cuando disminuyó la liquidez por efectos de la crisis internacional, la economía entró en recesión. En otras palabras, cuando el flujo de estos capitales se frenó, el modelo económico se paralizó. Y como la política económica tampoco fue capaz de desdolarizar el sistema financiero doméstico, la presión al alza del tipo de cambio y el encarecimiento del crédito afectaron la capacidad de pago de las empresas endeudadas en dólares y pusieron al sistema financiero al borde de una crisis general de deuda. Rota la llamada “cadena de pagos”, el modelo entró en una situación de entrapamiento<sup>6</sup>.

El análisis efectuado hasta aquí revela que los límites del modelo se encuentran tanto en el patrón de acumulación y estructura del aparato productivo configurados en prácticamente dos lustros de neoliberalismo, como en la inoperancia de la política macroeconómica neoliberal del fujimorismo. Pero además tiene un límite social. No han aumentado sostenidamente los puestos de trabajo ni ha mejorado la calidad del empleo; tampoco han aumentado los ingresos. En el Perú se pagan salarios africanos. La calidad de vida de la mayoría de la población no ha mejorado, el sistema educativo está en crisis. En materia de salud seguimos atrasados: los hospitales no han renovado su equipo ni han incrementado su capacidad para atender la demanda creciente.



El sostenimiento del crecimiento económico más allá de lo que indica la experiencia histórica depende, en el contexto neoliberal actual, tanto del impulso del sector primario exportador mediante la inversión extranjera (Jiménez, 1989) como de la continua liquidez en dólares del sistema financiero (o la superación de la “trampa de la liquidez” actual) para seguir financiando la expansión de la producción no transable. Debe advertirse, sin embargo, que la actividad de construcción no puede por sí sola sostener el crecimiento económico a largo plazo; que los efectos macroeconómicos del capital extranjero —como nos recuerda Kalecki (1976)— también hacen del crecimiento un proceso que no puede autosostenerse, pero además la historia económica de nuestro país indica que la actividad primario-exportadora no crea demanda interna suficiente para apoyar un crecimiento capaz de generar empleos a tasas socialmente deseables y, lo que es peor, está sujeta a las fluctuaciones del mercado internacional. A todo lo anterior se agrega el hecho de que la experiencia neoliberal de más de diez años ha exacerbado el desequilibrio externo tanto por el lado de la balanza comercial como por el lado de la balanza de servicios financieros. La reproducción de tasas de crecimiento históricas produce mayores déficit que antes.

El financiamiento del crecimiento también se ha hecho altamente dependiente del capital extranjero. La recesión actual muestra que en ausencia de continuas entradas de capitales de corto plazo no hay manera de evitar la pérdida de reservas internacionales. Ciertamente, las magnitudes indican que, dependiendo de lo que ocurra con las exportaciones, la aceleración del crecimiento puede chocar más temprano que tarde con el conocido “cuello de botella” externo ante cambios adversos como una salida de capitales, un deterioro de los términos de intercambio, o una drástica disminución de la demanda mundial por productos primarios. Los efectos desestabilizadores del desequilibrio externo no pueden eliminarse indefinidamente con capitales de corto plazo volátiles, pero tampoco (como lo indica la historia del modelo primario exportador anterior a la sustitución de importaciones) con la inversión extranjera y los préstamos externos<sup>7</sup>.

---

## Bibliografía

- Dancourt, Oscar 1999 “Reforma neoliberal y política macroeconómica en el Perú”, en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), N° 67, Abril.
- Dancourt, Oscar y Jorge Rojas 1993 “El Perú desde 1990: ¿el fin de la restricción externa?” (Lima), Serie Documentos de Trabajo, N° 116, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú, Noviembre.
- Figuroa, Adolfo 1998 “Políticas Macroeconómicas y Pobreza en el Perú” (Lima), Serie Documentos de Trabajo N° 145, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú, Mayo.
- Franke, Pedro 1999 “La lucha contra la Pobreza en el Perú de los noventa” (Lima), Mimeo. Octubre.
- Franke, Pedro 1998 “Focalización del gasto público en salud en el Perú: situación y alternativas” (Lima), Serie Documentos de Trabajo N° 155, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú, Octubre.
- Iguñiz, Javier 1999 “Pobreza: Perú vs América Latina”, en *Actualidad Económica* (Lima), N° 202, Noviembre.
- Jiménez, Félix 1997 “Ciclos y Determinantes del Crecimiento Económico: Perú 1950-1996”, en *Economía* (Lima), Revista del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Vol. XX. N° 39-40.
- Jiménez, Félix 1996 “Notas sobre la desindustrialización reciente y la necesidad de una nueva política industrial”, en *Socialismo y Participación* (Lima), Revista Trimestral del CEDEP, No. 74, Junio.
- Jiménez, Félix 1995 “Perú 1990-1995: Algunos Efectos del Proceso de Ajuste en la Balanza de Pagos y el Crecimiento?”, en *Socialismo y Participación* (Lima), Revista Trimestral del CEDEP, N° 70, Junio.
- Jiménez, Félix 1994[a] “La reciente reactivación y los efectos del ajuste liberal: ¿continuidad o ruptura?”, en *Socialismo y Participación* (Lima), Revista Trimestral del CEDEP, N° 66 Junio.
- Jiménez, Félix 1994[b] “De la espúrea sustitución de importaciones a la reprimarización: el nuevo patrón de acumulación en el Perú”, en *Defensa y Desarrollo Nacional* (Lima), Revista del Centro de Altos Estudios Militares, Año XIII, N°. 14, Diciembre.
- Jiménez, Félix 1989 *Economía Peruana: Límites Internos y Externos al Crecimiento Económico* (Lima: Fundación Friedrich Ebert).
- Kalecki, Michal 1976 *Essays on Developing Economies* (London: Harvester Press).

Neyra, Hugo 1999 "Kairos. El tiempo contado", en *Socialismo y Participación* (Lima, CEDEP), N° 86, Diciembre.

OIT 1997 *Panorama Laboral 4* (Lima).

Petrera, Margarita y Luis Cordero 1999 "El aseguramiento público en salud: factores que intervienen en la elección de proveedor," en R. Webb y M. Ventocilla (editores), *Pobreza y Economía Social. Análisis de una encuesta EN - NIV-1997* (Lima: Instituto Cuanto, UNICEF, AID).

Saavedra, Jaime 1998 "¿Crisis real o crisis de expectativas?. El empleo en el Perú antes y después de las reformas estructurales" (Lima). Documento de Trabajo N° 25, GRADE.

Schuldt, Jurgén 1994 *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana* (Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico).

Schydrowsky, Daniel 1996 *Modelo Económico Peruano de Fin de Siglo* (Lima: Fundación Friedrich Ebert).

Schydrowsky, Daniel, Shane Hunt y Jaime Mezzera 1983 *La promoción de las exportaciones no tradicionales en el Perú* (Lima: Asociación de Exportadores, ADEX).

Taylor, Lance 1988 "La Apertura Económica: problemas hasta fines de siglo", en *El Trimestre Económico* (México), N° 217, Enero-Mayo.

Williamson, John 1990 *El cambio en las políticas económicas de América Latina* (México: Editorial Gernika).

## Notas

1 Nótese que las exportaciones no tradicionales son las que se encuentran afectadas por el tipo de cambio real actual, y no las exportaciones que resultarán de las inversiones en minería que, como las del oro, son rentables a largo plazo.

2 La mayoría de las cifras de empleo utilizadas en esta sección pertenecen a Saavedra (1998).

3 En los años 1986 y 1996, en los que la tasa de actividad es similar (61,2% y 59,9%, respectivamente), la tasa de desempleo aumentó de 5,4% a 7,2% (Saavedra, 1998: p. 14).

4 El empleo formal corresponde al generado por empresas de más de cinco trabajadores, más profesionales y técnicos independientes y los empleados públicos. Por su parte, el empleo informal incorpora al resto de trabajadores independientes, al empleo en microempresas y a los trabajadores del hogar y familiares no remunerados (OIT, 1997).

5 “La educación masivamente ha empeorado”, dice Neyra (1999). Pero no sólo por causas demográficas. “(...)Estamos ante una predicción autoprovocada. Con menos renta, lógicamente, cada año la enseñanza pública se vuelve menos eficaz. La estrategia neoliberal juega con fuego (...). La combinación de hogares empobrecidos, en una sociedad de padres ausentes y malos colegios, sumada a la poca alimentación, los abusos, palizas y drogas en el medio infantil, está creando generaciones de tarados. En los últimos decenios, en niños y adolescentes, el desarrollo intelectual, la inteligencia, ha disminuido” (Neyra, 1999).

6 La dolarización constituye el obstáculo más difícil de vencer para efectuar un manejo cambiario con mayor flexibilidad.

7 Para otra explicación de la independencia entre las variaciones de las RINES del sistema bancario y el déficit de la balanza comercial y de servicios no financieros (Dancourt y Rojas, 1993).

---

## *Capítulo 8*

### *Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil*<sup>1</sup>

— Laura Tavares Ribeiro Soares \*

#### **Introdução**

**O** Brasil adotou “tardiamente” o receituário neoliberal das chamadas políticas de ajuste estrutural *vis-à-vis* a maioria dos países latinoamericanos. Isto trouxe conseqüências de natureza política e social importantes, que provavelmente explicam o estágio em que nos encontramos frente a essas políticas.

As chamadas Políticas de *Ajuste Estrutural*, como propostas e medidas econômicas bem como estratégias político-institucionais, partem do entendimento do NEOLIBERALISMO como um projeto global para a sociedade, com políticas articuladas, que não se limitam a medidas econômicas de efeitos conjunturais e/ou transitórios, trazendo conseqüências sociais graves e permanentes, muitas vezes de difícil volta atrás.

Como introdução ao tema, tratarei de sintetizar o que estou chamando de Custos Sociais das Políticas de Ajuste entendidos, de um lado, como deterioração das Políticas Sociais, e de outro, como agravamento das condições sociais. Na realidade, estes são processos que se dão de forma simultânea e que possuem uma retroalimentação.

Dessa forma, as especificidades dos impactos sociais das políticas de ajuste dependem:

---

\* Professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutora em Economia do Setor Público, área de Política Social, pela UNICAMP-Universidade Estadual de Campinas/São Paulo.

- da estruturação anterior das Políticas Públicas (âmbito nacional; grau de universalidade no acesso; forma de financiamento; cobertura; etc.);
- das condições sociais encontradas em cada formação social específica (características histórico-estruturais de Desigualdade Social e intensidade das situações de exclusão e pobreza);
- bem como do tipo e da intensidade das políticas de ajuste (ortodoxia das políticas, gradualidade das medidas, etc.).

As mudanças provocadas pelo ajuste podem ser conjunturais e estruturais. Suas possibilidades de reversão são inversamente proporcionais à sua capacidade ou poder de destruição.

As propostas de ajuste econômico e estrutural se repetem de modo cansativo entre os países. O Brasil não foge à regra. As políticas de ajuste e *estabilização* econômica estão calcadas na *âncora cambial* - com sobrevalorização cambial; nos juros internos altos; nas medidas de liberalização financeira; na entrada de capitais especulativos de curto prazo; com riscos e desestabilização evidente na balança de pagamentos do país. A emissão de títulos da dívida pública trouxe, aliada à política de juros, um aumento incontrollável da dívida interna<sup>2</sup>.

Como país retardatário, no entanto, o Brasil já entrou na fase das chamadas “medidas corretivas” do ajuste preconizado pelo Consenso de Washington, combinando, assim, as já conhecidas políticas ortodoxas no campo econômico com propostas ditas de “reforma do Estado”, aliadas a programas de “alívio” para a pobreza, tratando de enquadrar-se (ao menos na retórica) no chamado “Ajuste com Rosto Humano” proposto por alguns organismos internacionais como o PNUD<sup>3</sup>, ou na “humanização da globalização” conforme declaração recente de ex-diretor do FMI<sup>4</sup>.

Como sempre, a distância entre os processos reais e a doutrina - esta última travestida de um discurso “preocupado com a pobreza” nesta nova etapa - foi ficando cada vez maior. O ajuste brasileiro tornou-se recessivo. Tal como alhures, houve queda nos salários, redução do emprego, informalidade nos negócios, evasão de impostos e diminuição da base de arrecadação tributária. O chamado ajuste fiscal permanente trouxe um enorme custo para o setor público, com corte de gastos essenciais e desequilíbrio patrimonial permanente.

A combinação perversa entre a reestruturação recessiva da economia e do setor público; a geração de novas situações de exclusão social; e o agravamento das já precárias condições sociais daquela parcela da população já considerada “em situação de pobreza”<sup>5</sup>, resulta naquilo que estamos chamando de custo social do ajuste no Brasil.

## As conseqüências diretas do ajuste sobre a desigualdade social e a pobreza

O âmbito deste ensaio nos permite apenas introduzir o tema, evidentemente extenso e complexo, e que continua sendo nosso objeto de investigação<sup>6</sup>. Neste sentido queremos apontar alguns elementos da discussão do agravamento da pobreza pós estabilização econômica - concretamente no caso brasileiro, após o Plano Real.

Em extenso levantamento dos estudos sobre a pobreza no Brasil<sup>7</sup>, constata-se que um grande número de autores afirma que a *renda*, de forma isolada, é fator insuficiente para mensurar a pobreza nas suas múltiplas dimensões. Nos estudos que pretendam dar uma visão mais abrangente e completa da pobreza no Brasil, a tendência é a de incorporar na análise outras variáveis sociais, além da renda; construindo, ou não, indicadores sintéticos. Tendência essa, por sinal, observada também em alguns estudos internacionais que comparam as situações de desigualdade social e pobreza entre países<sup>8</sup>.

Na mensuração da pobreza pela renda surgem, pelo menos, dois grandes problemas. O primeiro refere-se a que variável de renda utilizar. A maioria dos autores brasileiros têm adotado a renda familiar *per capita* como sendo aquela que levaria em conta todos os rendimentos dos membros da família, o tamanho da família e seu papel como unidade redistributiva da renda (Rocha, 1996a)<sup>9</sup>. No entanto, esta variável é tida como estática.

Fatores como a redução do tamanho das famílias brasileiras e a incorporação de um número crescente de membros da família no mercado de trabalho, contribuindo para o aumento da renda familiar, não são levados em conta.

Escolhida a variável, o segundo problema refere-se à definição do valor da linha de pobreza que separa os *pobres* dos *não-pobres*. Esta linha de pobreza é o aspecto mais controvertido na mensuração da pobreza absoluta. Cada definição e metodologia produzirá um resultado diverso, mais ou menos otimista sobre a evolução da pobreza<sup>10</sup>.

Estabelecido o valor dessa *linha divisória*, resta saber o que ela efetivamente representa em termos do que se considera hoje no Brasil “potencial de consumo” por parte dos pobres. Achar, por exemplo, que com um quarto, meio ou até um salário mínimo, mesmo em “tempos de estabilidade”, o pobre poderá atender suas “necessidades básicas no âmbito do consumo privado”<sup>11</sup> é, no mínimo, de uma total frieza estatística e de um absoluto distanciamento da realidade.

Em estudo que aponta para a melhoria da pobreza absoluta entre 1994 e 1996 nas seis principais regiões metropolitanas do país, Rocha (Rocha, 1996), baseia-se exclusivamente na renda. Os valores encontrados para a linha de pobreza - que segundo a autora (Rocha, op.cit.) refletem a estrutura de consumo<sup>12</sup> da população

de baixa renda em cada uma das regiões metropolitanas estudadas (não fica explicitado o que essa “estrutura de consumo” inclui) - não chegam, em nenhuma das regiões (nem em São Paulo, que apresenta o maior valor) a 100% do salário mínimo. Estes valores permitem, na melhor das hipóteses, adquirir uma cesta básica de alimentos. Isto, segundo a CEPAL<sup>13</sup>, utilizando critérios comparativos entre países latino americanos, representa o valor da linha de indigência, que está abaixo da linha de pobreza. Esta incluiria, além do valor da cesta básica, o valor estimado para o atendimento de outras necessidades essenciais, como vestuário, habitação, transporte, educação, medicamentos, entre outros. Estes serviços básicos, com o corte dos investimentos públicos no período pós-plano Real, ficaram, em sua maioria, à mercê do “mercado” - sofrendo uma elevação real de preços – tornando piores, sobretudo para os mais pobres, suas condições de acesso.

Se optamos pelo critério de renda, além da mensuração da incidência da pobreza absoluta, torna-se necessário também avaliar quanto a insuficiência de renda - medida pela diferença entre a renda média dos pobres e a linha de pobreza - se altera no tempo. Cabe registrar que ela se amplia nos anos 90<sup>14</sup>, significando que os pobres do “pós-Plano Real” ficaram ainda mais pobres, com uma renda familiar *per capita* média inferior ao período anterior, que já era bem baixa!

Se não se pode atribuir tais resultados exclusivamente ao Plano Real, pode-se afirmar que, em sua vigência, as políticas econômicas e sociais não foram (e continuam não sendo) capazes de reverter o quadro de pobreza e exclusão social. Pelo contrário, além de não reduzir a pobreza, gerou um sem número de novas formas de exclusão social, na medida em que agravou as condições de emprego e trabalho (informalização, diminuição dos salários e corte dos, já reduzidos, direitos sociais) e criou um desemprego cuja dimensão supera qualquer outra marca histórica já vista no Brasil.

O trabalho informal cresceu 62% na década. O último levantamento oficial a respeito<sup>15</sup> nas seis principais Regiões Metropolitanas do país<sup>16</sup> revela que o número de pessoas ocupadas sem carteira assinada cresceu 62% entre 1990 e 1999. Em São Paulo, esse crescimento foi de 81%! Esta tendência tende a agravar-se: entre as 217 mil pessoas que entraram no mercado de trabalho paulista no ano passado, 57% (ou 157.312) estão trabalhando sem carteira assinada. No Brasil praticamente todo o acréscimo de pessoas ocupadas no último ano ocorreu no mercado informal: das 433 mil pessoas que entraram no mercado de trabalho no período, 78% não assinaram carteira. Levando em consideração apenas as seis principais regiões metropolitanas, o levantamento do IBGE<sup>17</sup> indica que existem 4,4 milhões de pessoas trabalhando sem carteira. Este número é ainda mais assustador quando são incluídos os 3,8 milhões de pessoas que, segundo a mesma pesquisa do IBGE, trabalham “por conta própria”. A grande maioria desses “autônomos” também está na informalidade.



Como um importante indicador da precarização das relações de trabalho, a informalidade se reflete na proporção daqueles que contribuem com a Previdência Social. A já historicamente baixa proporção de trabalhadores ativos contribuintes – pouco mais da metade – se reduz à menos da metade a partir de meados dos 90. A proporção de pessoas ocupadas com carteira assinada (ou seja, contribuintes da Previdência Social) diminuiu de 56,9% em 1990 para 44,5% em 1999, significando uma queda de 12,6%<sup>18</sup>. Isto traz óbvias implicações para a já instável situação de financiamento da Seguridade Social no Brasil, situação essa que vem sendo justificativa para a Reforma da Previdência com corte linear nos benefícios sociais (Soares, 1999b)<sup>19</sup>.

Associado à crescente informalização está o desemprego, seguramente o custo social mais alto que se está pagando hoje pelo ajuste. A indiscriminada abertura comercial desta década, além de acelerar “o encolhimento relativo” dos empregados no setor formal, provocou enorme destruição de postos de trabalho na indústria – da ordem de 30 a 35% dos existentes em 1989 – o equivalente a pelo menos 1,5 milhões de empregos (Lessa *et alli*, 1997: p.72).

O desemprego aberto medido pelo IBGE<sup>20</sup> no Brasil tem mantido a taxa média entre 7 e 8%, atingindo, em janeiro deste ano, 7,6%, a segunda maior taxa desde janeiro de 1984 (7,5%). Em algumas regiões metropolitanas, as taxas foram superiores, como em Salvador (Bahia) com 11,3%, e São Paulo com 8,2%.

Ao contrário dos que afirmam que a ausência de qualificação é a causadora do desemprego no Brasil, pode-se comprovar que a dita reestruturação da economia brasileira redundou na demissão do trabalhador qualificado, adulto, homem, relativamente mais bem remunerado ainda que com menor escolaridade, resultando na contratação de jovens e mulheres, em ocupações de baixa qualificação. Os salários pagos nos novos “empregos” são inferiores aos que remuneravam os postos de trabalho perdidos, apesar da maior escolaridade dos que assumiram os novos postos *vis-à-vis* àquela dos que ocupavam os postos perdidos (Lessa *et alli*, 1997: p. 73).

Enquanto crescem a informalidade e o desemprego, cai o rendimento daqueles que ainda conseguem permanecer trabalhando. Dados do próprio IBGE<sup>21</sup> indicam que a renda média dos trabalhadores brasileiros caiu 8% na década de 90, apresentando uma queda de 5,5% só no ano passado. São Paulo, antigo líder das mais altas taxas de crescimento econômico e renda, passou a liderar a maior redução - 7,6% - dos salários em 1999 entre as seis principais regiões metropolitanas do país. Não por acaso: as maiores quedas foram registradas na indústria (-10,1%). Em segundo lugar estão os trabalhadores por conta própria, com uma redução da sua renda de 9,9%, o que desmistifica o discurso que o governo federal e a mídia vem tratando de impor no Brasil de que a “saída” do trabalhador para aumentar sua renda seria trabalhar por conta própria. Outro mito derrubado é que na informalidade o trabalhador teria menos

perdas de salário: em 1999, em São Paulo, não existiu praticamente diferença entre a queda de rendimento entre as pessoas ocupadas com carteira assinada (4,7%) daquelas sem carteira (4,1%).

Essa tendência à queda no rendimento dos trabalhadores, após um período de recuperação pós plano Real, é atribuída ao crescimento do desemprego. Segundo “avaliação geral” publicada na imprensa<sup>22</sup> “é melhor ganhar menos que não ganhar nada”.

Para finalizar este ponto, retiramos da mesma imprensa uma comparação muito ilustrativa dos anos 90 vis à vis os anos 80, considerados como a “década perdida”: “os dados relativos ao rendimento médio divulgados ontem pelo IBGE contrastam com os números registrados no auge do Plano Cruzado, por exemplo. Em 1986, os trabalhadores de São Paulo tiveram um aumento de 33% nos rendimentos”<sup>23</sup>.

## **O impacto do ajuste sobre a Política Social**

Neste ponto estaremos abordando uma segunda dimensão do custo social provocado pelas políticas de ajuste: o seu impacto sobre a(s) Política(s) Social(is).

A criação e/ou agravamento de situações sociais de exclusão, desigualdade e pobreza gera, do nosso ponto de vista, demandas sociais incompatíveis com as restrições impostas pelo ajuste às Políticas Sociais.

Em contraponto à uma enorme concentração do poder e da gestão do econômico – acorde com os tempos de “globalização” - vive-se hoje, no Brasil, uma crescente fragmentação da gestão do social – acorde com a pulverização daqueles que hoje demandam os serviços sociais, crescentemente destituídos de voz e poder de decisão sobre o seu destino.

Aqui podemos levantar uma série de pontos para discussão a respeito da resolatividade dos chamados programas “alternativos” de combate à pobreza - focalizados e emergenciais - particularmente em países como o Brasil.

Cabe discutir se o que resta hoje como alternativa de política social seriam as ações específicas e focalizadas, o que chamarei aqui de “pequenas soluções *ad hoc*” ou “o reinado do minimalismo” (também conhecido, em tempos de globalização, como “*small is beautiful*”).

Daí derivam várias perguntas. Seria o somatório dessas *pequenas soluções ad hoc* capaz de dar conta dos problemas sociais brasileiros, complexos e de grandes dimensões? Como articular a multiplicidade de ações e de pequenos programas em uma Política Social, ou seja, em algo que se constitua de forma orgânica e abrangente, ou isto já estaria completamente fora de possibilidades ou “fora de moda”?

Esses pequenos e pulverizados programas quase sempre são associados a uma estratégia mais geral - chamada de Descentralização - que é a da total responsabilização dos Municípios pela implementação de Políticas Sociais. No caso brasileiro (e eu diria em boa parte dos países latinoamericanos) venho denominando esse processo de Descentralização Destrutiva: de um lado se tem o desmonte de Políticas Sociais existentes - sobretudo aquelas de âmbito nacional - sem deixar nada em substituição; e de outro se delega aos Municípios as competências sem os recursos correspondentes e/ou necessários. Em todos os âmbitos da Política Social - Saúde, Educação, Saneamento Básico - onde essa estratégia de descentralização foi acompanhada por um desmonte, o resultado foi um agravamento da iniquidade na distribuição e oferta de serviços. Os municípios que lograram manter uma boa qualidade de serviços básicos sociais, estão tendo, como “prêmio”, a invasão de populações vizinhas onde isso não acontece.

Essa política gerou, ainda, um profundo desequilíbrio na já complicada federação brasileira, retirando dos estados, enquanto entes federativos de maior porte, as possibilidades (financeiras, técnicas e políticas) de planejar e coordenar os programas sociais de forma regional e mais equitativa. Baixo os argumentos de que o cidadão vive no “município” e de que o controle e a participação social se realizariam plenamente se os serviços fossem geridos pelo “poder local”, a descentralização de programas sociais tem provocado um enorme reforço do “caciquismo” ou do “coronelismo” local, expressões que no Brasil significam o reforço de esquemas tradicionais de poder das elites locais. É só observar como se dá a distribuição de cestas de alimentação nos municípios, onde proliferam todas as formas de clientelismo político e de dominação social. Essa distribuição pulverizada de alimentos é o “carro chefe” do *Programa Comunidade Solidária*, hoje considerado a “Política Social” de âmbito federal no Brasil. Este programa é liderado pela *primeira dama* do país, na melhor tradição dos programas filantrópicos, em mais uma demonstração da “modernidade” neoliberal.

Tem ficado cada vez mais evidente a ausência de resolutividade/efetividade dessa modalidade de programas focalizados e *ad hoc*, sobretudo em regiões metropolitanas e/ou em grandes espaços urbanos, unidades espaciais e sociais de natureza muito mais complexa, onde se concentra hoje grande parcela da população brasileira. As periferias urbano-metropolitanas, locais de grande concentração de pobres (concentração espacial esta que dispensa qualquer tipo de estratégia focalizada, bem ao gosto neoliberal), demandam uma intervenção de natureza mais abrangente, com a coordenação de todos os vetores da política pública, extrapolando os limites e possibilidades dos governos locais / municipais - sobretudo nessas localidades de baixo potencial de arrecadação e de reduzida capacidade de intervenção. Note-se que essa já reduzida capacidade ficou ainda mais limitada com a crise financeira dos governos locais. Em 1999 as Prefeituras nordestinas no Brasil fizeram uma “greve”, num movimento de paralisação explícita que denunciava sua absoluta incapacidade de dar resposta aos mais elementares problemas de suas cidades.

As inovações introduzidas pelas organizações não governamentais e níveis locais de governo, na formulação e gestão descentralizada e participativa de programas sociais, embora em casos isolados consigam alguma sinergia, não têm escala para substituir os Governos Central (Federal) e Regional (Estadual) naquilo que é sua principal missão no campo da política social: criar uma dimensão de homogeneidade no enorme espaço de desigualdades sociais no território nacional.

Os ajustes sobre as Políticas Sociais no Brasil provocaram, ainda, Reformas Administrativas em áreas do Setor Público – chamadas, por seus mentores, de “Modernização do Setor Público” ou de “Reformas do Estado”. Estas mal chamadas *reformas* (ver Dain e Soares, 1998: pp.31-72) quase sempre se restringem a cortes quantitativos e lineares do funcionalismo público e a alterações nos mecanismos de gestão dos serviços públicos, o que vem provocando modificações importantes no caráter público dos serviços sociais - com a sua concomitante privatização e/ou mercantilização (introdução da lógica privada nos serviços públicos, com privilégio da racionalidade da eficiência restrita ao custo/benefício das ações). O que é alegado como motivo para a privatização tem sido o próprio “sucateamento” dos serviços públicos, o que vem causando uma restrição importante no acesso - sem falar na perda de qualidade dos mesmos.

Têm ocorrido alterações na cobertura, na universalidade e na equidade de importantes políticas no âmbito da Seguridade Social brasileira, a qual ainda possui a maior cobertura, tanto urbana como rural, da América Latina, bem como o único sistema público de saúde com acesso universal para os não segurados. Além disso, o sistema previdenciário brasileiro incorpora, desde a sua conformação, um corpo de benefícios sociais de natureza assistencial muito importante para uma parcela relevante da população brasileira não segurada. É o caso da proteção social dirigida à velhice<sup>24</sup>, alternativa para diminuir a precariedade da inserção deste segmento da população através da incorporação nos chamados circuitos da cidadania materializados em direitos sociais. Estes circuitos são absolutamente essenciais em países como o nosso, já que deles depende o segmento da população que não tem outras alternativas de incorporação. Dessa forma, a Previdência (ainda) representa uma poderosa política social para amplos e desfavorecidos setores no Brasil. Em inúmeras cidades de pequeno e médio porte, os benefícios previdenciários, sobretudo as aposentadorias, se constituem hoje na única e/ou principal fonte de renda das famílias de baixa renda.

A principal ofensiva no âmbito das reformas dirigidas a esse importante conjunto de políticas sociais foi, até agora, a Reforma da Previdência Social proposta pelo governo federal e ainda em curso no Congresso Nacional.

Ao analisar-se a Reforma no marco proposto pelos Organismos Internacionais para as Reformas da Seguridade Social na América Latina, o

Brasil, de um ponto de vista bem geral, estaria adotando um sistema *misto*, mantendo uma Previdência Pública Básica e abrindo espaço para uma Previdência Complementar predominantemente privada. A aplicação mecânica desses modelos, no entanto, na maioria dos casos não leva em consideração nem a evolução histórica nem a composição estrutural de cada sistema de seguridade social, desrespeitando, portanto, as especificidades de cada país. O caso brasileiro não foge a essa regra.

O modelo *misto* proposto na Reforma, no entanto, aparentemente tão claro e tão lógico, na complexa realidade brasileira reveste-se de múltiplas interrogações e indefinições, além de, obviamente, muitos e poderosos interesses em jogo. Não é à toa que o processo de reforma já leva praticamente sete anos e ainda não consegue completar-se.

As principais questões que estão postas e que constituem pontos problemáticos nessa Reforma seriam (Soares, 1999 a: p.61):

- O tamanho da Previdência Pública: qual será a abrangência da previdência estatal e sua cobertura. Se mantidos os atuais tetos (de contribuição e de benefícios) em dez (10) salários mínimos, a cobertura se manteria mais ou menos como está hoje, ou seja, com uma abrangência ainda relevante dada a distribuição salarial da população empregada, mas sem cumprir um papel redistributivo na medida em que apenas reproduz a atual estrutura salarial. Caso esses tetos sejam rebaixados, a Previdência Pública se tornaria excludente, ao reduzir sua cobertura e excluindo parcela importante da população assalariada, jogando-a nos braços da Previdência Complementar Privada. Note-se que hoje a classe média possui cada vez menos condições de pagar por um seguro privado, como já se verifica nos Seguros-Saúde privados.
- Qual seria o preço pago pela Sociedade, em termos de subsídios e incentivos fiscais, para financiar a expansão da Previdência Complementar Privada.
- A existência de uma baixa taxa de contribuição para a Previdência: hoje, menos da metade da população ocupada no Brasil contribui para a Previdência, o que tende a agravar-se com o aumento da informalidade e o desemprego (conforme o já demonstrado acima).
- O problema anterior associa-se à grave, e não resolvida na Reforma, questão do Financiamento: dadas as tendências apontadas de aumento da informalidade e do desemprego, não se pode manter a folha de salários como base quase exclusiva do financiamento da Previdência. O princípio da multiplicidade e diversidade de fontes, combinando recursos contributivos com recursos fiscais, já apontado na Constituição de 1988, não está previsto na atual Reforma.

- O corte de benefícios, além de não resolver esse problema estrutural do Financiamento, traz conseqüências sociais graves, sobretudo em momentos de crise e de recessão. Os limites já impostos às aposentadorias na atual Reforma são exemplos disso.

Lamentavelmente todas essas questões não estão encontrando nem canais de expressão nem foros de debate políticos eficazes, na medida em que o Congresso, principal *locus* de discussão e decisão (formal) em torno da Reforma, encontra-se totalmente controlado e manipulado pelo Executivo e eivado pelos interesses da Previdência Privada.

Outras modificações importantes e decisivas no desmonte das Políticas Sociais são aquelas que dizem respeito ao financiamento geral das mesmas. À redução da arrecadação e aos cortes lineares do gasto público social se associam estratégias do tipo *Fundo Social* (antigamente denominados *de Emergência*), mais recentemente abandonadas no Brasil e transformadas naquilo que, aliás, era o seu principal objetivo: o denominado Fundo de Estabilização, que atualmente fica com 20% de todos os recursos previstos nos orçamentos dos ministérios do governo federal, inclusive os sociais, sem nenhum tipo de vinculação, dando uma total margem de liberdade aos executores da política econômica para fazer uso desse recurso como bem lhes aprouver (ou melhor, para atender às metas do FMI).

Também neste aspecto existe uma associação perversa entre critérios nacionais (determinados pelas metas do ajuste fiscal) para cortes lineares de recursos públicos (mais uma vez a “globalização” do econômico) e a pulverização dos mesmos, através da descentralização focalizada de serviços e benefícios sociais. Isto traz graves conseqüências para a equidade na distribuição desses recursos destinados “ao social”, além de abolir totalmente a sua visibilidade quanto ao seu montante, suas fontes e seus destinos.

Aqui cabe a discussão, a meu ver central, sobre as possibilidades de elevar o patamar do gasto social para dar conta de políticas sociais universais, redistributivas, equitativas. Em inúmeros trabalhos, a Profa. Sulamis Dain comprova que no Brasil, nos anos 90, não se configurou uma situação de normalidade para a Seguridade Social (portadora do maior volume de recursos na área social) que garantisse a apropriação plena das receitas de contribuições instituídas pela Constituição de 1988 para as finalidades previstas no apoio à cidadania social. Ou seja, a tão propalada crise de financiamento de uma Seguridade Social que nunca chegou a se constituir plenamente, poderia ter sido muito atenuada se, ao contrário do que afirma o governo federal, a alocação dos recursos vinculados às suas principais políticas – Saúde, Previdência e Assistência Social – tivesse respeitado sua destinação constitucional (ver, entre outros, Lessa et alli.,1997: pp. 71-72).

## **A título de conclusão: modernização das Políticas Sociais ou retrocesso?**

Segundo a concepção neoliberal de política social, o bem-estar social pertence ao âmbito do privado. Esta concepção aplicada de maneira “global” tem trazido, entre todas as conseqüências já vistas, uma “volta ao passado”. Se concordamos com J.K. Galbraith que o Estado de Bem-Estar Social se constitui numa das mais importantes invenções dos *Tempos Modernos*, estamos vivendo um enorme retrocesso histórico.

Mesmo em nosso país, onde jamais fomos capazes de construir um efetivo *Estado de Bem Estar Social*, ao invés de evoluirmos para um conceito de Política Social como constitutiva do direito de cidadania, retrocedemos à uma concepção focalista, emergencial e parcial, onde a população pobre tem que dar conta dos seus próprios problemas. Esta concepção vem devidamente encoberta por nomes supostamente “modernos” como “participação comunitária”, “auto-gestão”, “solidariedade”, onde a solução dos problemas dos pobres se resume ao “mutirão”.

O processo de retração estatal e concomitante privatização das políticas sociais no Brasil e na América Latina - com a introdução de cobranças “seletivas” para determinados serviços básicos essenciais, como a assistência médica – tem levado à dualidade no acesso a esses serviços, criando um setor público para pobres, sem recursos e cada vez mais desfinanciado; e, de forma “complementar”, um setor privado (representado hoje por empresas e conglomerados financeiros de seguro) para quem pode pagar e, o que é mais grave, cada vez mais subsidiado com recursos públicos.

Este processo - causado por políticas deliberadas de ajuste e não por uma “fatalidade global”- é um dos principais mecanismos geradores de exclusão hoje no Brasil e na América Latina, trazendo conseqüências muitas vezes fatais para aqueles que dependem, cada vez mais, do setor público para sua sobrevivência.

Para finalizar, quero enfatizar o entendimento do papel primordial da Política Social no combate a essa exclusão. Trata-se de resgatar um conceito mais amplo de Política Social no âmbito das Políticas Públicas, que não se limite às concepções setoriais; ao minimalismo das práticas locais “bem-sucedidas”; ao reducionismo econômico e, sobretudo, que não se submeta a uma supostamente necessária cronologia *estabilização - crescimento econômico - redistribuição*.

Somente uma concepção estratégica de políticas econômicas e sociais mais integradas, seria capaz de abrir espaço para que o gasto social pudesse acentuar sua natureza redistributiva, na sua dupla dimensão de direito da cidadania e de incorporação dos “não incorporados”, através de políticas universais de maior significado transformador, como Educação e Seguridade Social.

Dar as costas a essa temática mais abrangente e definir a política social como um “nicho incômodo” não é mais do que projetar para o futuro a reprodução ampliada da pobreza, da desigualdade e da exclusão, típicas do “Brasil Real” de hoje.



## **Bibliografia**

Dain, Sulamis; Soares, Laura Tavares 1998 “Reforma do Estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização” in *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil* (Campinas/SP: UNICAMP/IE).

Lessa, Carlos; Salm, Cláudio; Soares, Laura Tavares; Dain, Sulamis 1997 “Pobreza e política social: a exclusão dos anos 90” em *Praga* (São Paulo), Vol 1, Nº 3.

Rocha, Sonia 1996 “Renda e Pobreza: os impactos do Plano Real” em *Texto para discussão IPEA* (Rio de Janeiro), Nº 439.

Soares, Laura Tavares 1999 (1998) *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina* (Rio de Janeiro: Ed.EEAN/UFRJ).

## **Notas**

- 1 Trabalho apresentado no Seminário “El ajuste estructural em América Latina. Costos Sociales y alternativas”, patrocinado pela CLACSO- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, realizado em Porto Alegre, nos dias 1, 2 e 3 de Dezembro de 1999.
- 2 Ver síntese da proposta de Ajuste Econômico no Brasil in Soares, 1999.
- 3 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- 4 Ver declarações de Michel Camdessus no jornal Folha de São Paulo, em 29 de Setembro de 1999.
- 5 Segundo fontes oficiais, de 30 a 40% da população. Estaremos discutindo adiante os critérios de definição de pobreza no Brasil.
- 6 A autora coordena um Projeto de Pesquisa intitulado “Política Social e Pobreza: o Brasil no contexto latino-americano”.
- 7 Ver “Brasil: desigualdades sociais e pobreza nos anos 80 e início dos anos 90” in SOARES, 1999: pp.157-207.
- 8 Podemos citar o IDH - Índice de Desenvolvimento Humano, utilizado por órgão das Nações Unidas, o PNUD, que leva em consideração, além do PIB *per capita*, variáveis como a Escolaridade e a Esperança de vida ao nascer.
- 9 Ver ROCHA, Sonia 1996a “Crise, estabilização e pobreza. A evolução no período 1990 e 1995” (Rio de Janeiro), Mimeo. S/pp.
- 10 Estas diferentes definições e metodologias podem ser vistas in Lessa, 1997:p.78 e in Soares, 1999: p. 176.
- 11 Ver ROCHA, Sonia 1996: as expressões entre aspas citadas estão contidas no resumo inicial (sem No de página).
- 12 Feita antes da última POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares) de 96, que apesar de atualizar a estrutura do sistema de índices de preços ao consumidor, limitou-se a seis regiões metropolitanas.
- 13 CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina, órgão das Nações Unidas, que elabora, desde o início dos anos 80, uma série sistemática de estudos sobre a pobreza latino-americana.
- 14 Mesmo utilizando diferentes metodologias, em ambos estudos de Sonia Rocha essa ampliação se verifica: no estudo de Outubro de 1996 o que ela denomina de “hiato de renda” cresce de 0,3762 em 1986 para 0,4338 em 1995 (ver Tabela III, p.6); e no trabalho publicado pelo IPEA de Dezembro de 1996 (ver Tabela 5, p.20) esse hiato aumenta entre Setembro de 1990 (de 55,21%) e Janeiro de 1996 (para 62,04%).

15 Pesquisa Mensal de Emprego-PME/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, dez/1999.

16 São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador e Recife.

17 Id.ibid.

18 Id.ibid.

19 Soares, Laura Tavares 1999b. "A Reforma da Previdência Social no Brasil". Relatório de Pesquisa. Mimeo. 61 pp.

20 Ver PME / IBGE, op.cit. A taxa de desemprego aberto é definida pelo IBGE como a relação entre o número de pessoas desocupadas (procurando formalmente trabalho) e o número de pessoas economicamente ativas num determinado período de referência (no caso, no último mês).

21 Ver PME/IBGE, op.cit.

22 Jornal Folha de São Paulo, 29 de Fevereiro de 2000.

23 Idem, 2o Caderno, p.1.

24 Traduzida nos benefícios de amparo aos idosos com mais de 70 anos que possuem uma renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo vigente.

---

## *Capítulo 9*

### *Estabilización y reforma estructural en la Argentina (1989/99)\**

◀◀ Julio C. Gambina\*\*

#### **Introducción**

**L**a presentación que sigue intenta proveer un marco de estudio acerca del impacto regresivo de las políticas de estabilización y reforma estructural aplicadas en Argentina en la década de los noventa. Vale la pena señalar que el proceso de ajuste adquiere una significación especial, más allá de las especificidades nacionales, en virtud de la similitud evidenciada por los países de América Latina y el Caribe, en cuanto a los desequilibrios macroeconómicos, agravados con posterioridad a la crisis de la deuda externa (1982) y a las políticas aplicadas por los gobiernos de la región. Políticas que estuvieron encuadradas en las recomendaciones del Consenso de Washington y emanadas de los Organismos Financieros Internacionales, particularmente el FMI y el Banco Mundial.

La aplicación de medidas de “reforma estructural” ha sido estimulada por:

- Agotamiento de políticas cortoplacistas para solucionar dificultades que eran intrínsecas a un determinado patrón de desarrollo económico, basado en la expansión del mercado interno, el consumo estandarizado de carácter masivo, la tendencia al pleno empleo y la fuerte participación estatal en la producción de bienes y la prestación de servicios, junto a secuelas de un conflicto social y político concentrado en la puja distributiva.

---

\* En colaboración con Alfredo T. García y búsqueda bibliográfica y textos de Mariano Borzel.

\*\* Director del Instituto de la Cooperación, Fundación de Educación, Investigación y Asistencia Técnica (IDELCOOP).

- Auge de las propuestas liberal-conservadoras apoyadas por los organismos financieros internacionales y por los gobernantes de los principales países capitalistas desarrollados, quienes sostenían que el origen de los desequilibrios se encontraba en el agotamiento de un modelo que había perdido su base de sustentación. Un dato que conviene destacar para la región latinoamericana y caribeña es la presencia de los republicanos y sus concepciones de “nueva derecha” en los EE.UU. (1980/92).

Ambas cuestiones son un producto “intelectual” de la forma “política y cultural” en que culminó el conflicto social abierto entre los ‘50 y los ‘70 por la redistribución de la Renta Nacional en cada país. De una concepción desarrollista, o si se quiere populista, se generalizó una orientación de Política de Gobierno “dominante”, centrada en las demandas de restablecimiento de la rentabilidad del capital privado más concentrado y la capacidad estatal de generar incentivos para la atracción de capitales transnacionales.

La década del ‘80 expresa el tránsito entre un período y otro, y se desarrolla bajo el lema de la “década perdida”, donde el volumen del endeudamiento externo, la crisis desatada en el ‘82 y las sucesivas renegociaciones, inspiradas por el gobierno norteamericano y sus secretarios del Tesoro, primero Baker y luego Brady, darán el marco para el condicionamiento de las políticas aplicadas en la región. A cambio de esos condicionamientos se aseguraba la vuelta de un flujo de capitales interrumpido por esos años. En 1985, con el Plan Baker, se había hecho visible la intención de adaptarse a la nueva situación, en la medida en que se impulsó un achicamiento en el papel del Estado en la economía y un mayor acercamiento a los mercados internacionales.

Observando la singularidad de estos procesos en la Argentina, para 1985 se cierra el intento (83/85) de aplicar propuestas de Política Económica de corte “keynesiano-desarrollista” y, con matices, se retoman los mecanismos de transformación regresiva de la estructura económico-social que había iniciado la Dictadura Militar (76/83) en la tríada expresada por la apertura de la economía, la subsidiariedad del Estado y la desregulación de los mercados. Las continuas rondas de negociaciones con los acreedores internacionales que se aceleraron con los cambios en el Ministerio de Economía y la aparición del Plan Austral (1985), y las reformas que le sucedieron durante la administración Alfonsín (83/89), contribuyeron para que gradualmente fueran introduciéndose modificaciones en la estructura económica, que aún se encontraban distantes del “salvajismo” con que posteriormente se calificaría a las políticas aplicadas en los ‘90.

Una constante que se repetiría en el último cuarto de siglo en materia de política económica sería la lucha contra la inflación (por lo menos como enunciado) y la manera de reinserción internacional de la Argentina en las nuevas condiciones de desarrollo tecnológico y de reestructuración de las relaciones sociales en el capitalismo. En realidad, todos esos fenómenos, inflación y reinserción inter-

nacional, eran expresión de una crisis que se manifestaba como dificultades para la valorización de los capitales. En este sentido actuaba la resistencia extendida de los trabajadores y su grado de organicidad sindical y política, que ejercía presión sobre las empresas y el Estado, limitando la capacidad de hacer rentables las inversiones. Dicha crisis se extendía al escenario político y social. En el plano económico, el bloque de poder inducía una redistribución regresiva mediante la modificación de los precios relativos, en una carrera inflacionaria que derivó en la hiperinflación.

La crisis hiperinflacionaria que tuvo lugar en los últimos tiempos del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) fue la manifestación de esa crisis económica y política que escondía la puja distributiva y de poder a la que antes aludíamos. El desenlace se anunció con el Golpe de Mercado (febrero de 1989) perpetrado por una maniobra cambiaria impulsada por la banca extranjera con sede en el país, que terminó con el anticipo de la entrega del gobierno, en seis meses, a Carlos Menem, presidente electo para la primera sucesión presidencial (1989/1995) en tiempos de vigencia de la Constitución Nacional, luego de años de gobierno bajo una férrea y sangrienta dictadura militar.

Así como el terrorismo de Estado había actuado en el disciplinamiento social para inducir el camino de las reformas estructurales, el temor hiperinflacionario generaría las condiciones, desde la economía y en el imaginario social, para disciplinar al conjunto de la sociedad tras las políticas de estabilización que resultaron hegemónicas durante los '90, particularmente con la llegada al Ministerio de Economía de Domingo Cavallo (febrero de 1991).

El nuevo gobierno, recién asumido y con el aliento que da el primer tramo de todo mandato, sumado a la evidente debilidad del saliente, impuso una combinación de políticas de estabilización y de reformas estructurales caracterizadas por su profundidad y audacia, máxime por su fuerte impacto regresivo, y por ser impulsadas por un partido político de clara inserción y consenso entre los sectores populares. A diez años de instrumentadas esas reformas estructurales se puede concluir que esto solamente fue posible gracias a la capacidad disciplinadora que el gobierno de Menem tuvo sobre la burocracia política (legisladores del Partido Justicialista y de la Unión Cívica Radical) y sindical (CGT dominada por jefes sindicales del peronismo), y la subordinación del Poder Judicial a los designios del Poder Ejecutivo. El PJ negocia la asunción anticipada en julio del '89 a condición de que la UCR facilitara quórum parlamentario para instrumentar la legislación reformadora. El gobierno del PJ limitó la capacidad de resistencia del movimiento de trabajadores desde el control ejercido sobre gran parte de la cúpula del movimiento sindical, que actuó como freno y negociador de toda resistencia.

Por todo lo dicho, analizar el Ajuste Estructural en los '90 en la Argentina nos lleva a un análisis de las medidas impulsadas durante la Gestión Menem, la cual se desarrolló en dos períodos constitucionales, entre 1989/95 y 1995/99. Previa-

mente vale la pena recorrer los postulados generales que instaló el denominado Consenso de Washington, en tanto recomendaciones de política económica que se transformarían en hegemónicas en la región más allá de las diferencias y matices existentes en América Latina y El Caribe. Posteriormente analizaremos el impacto de dichas medidas en el seno de la sociedad argentina, y por último intentaremos construir algunas conclusiones acerca del futuro de la economía, en virtud del marco actual de recesión y creciente desigualdad verificado en todos los registros de cuentas nacionales de la región, situación que en ambos casos aparece agudizada para la Argentina.

### **Estabilización y reforma: los postulados del Consenso de Washington (C.W.)**

Los “teóricos” del C.W. fueron construyendo sus postulados en un proceso operado entre la crisis de mediados de los ‘70 y la instalación de las políticas liberal-conservadoras en Gran Bretaña y EE.UU. a fines de esa década, y sus argumentaciones se potenciaron con la caída del socialismo en el este de Europa. Asientan sus concepciones en un diagnóstico que adjudica los desequilibrios macroeconómicos de cada país a la política adoptada con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, la cual había sido dirigida, en la región, a realizar un proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones (ISI). Es un diagnóstico “ideológico” que en la Argentina sustentó el liberalismo tradicional y que se transformó en hegemónico en el trayecto que va entre la dictadura militar (‘76) y el comienzo de los ‘90.

El argumento del C.W. asocia al proceso de ISI con un proceso de ineficiencia en la asignación de los recursos, y vincula a la intervención del Estado en la economía con el origen de todos los desequilibrios. Así se escamotea la correlación social existente por un largo período, que determina cierta función del Estado para el desarrollo de determinados beneficiados y perjudicados entre los actores sociales actuantes en un momento histórico determinado. El cambio de beneficiario de las políticas estatales, o de la propia función del Estado, resulta así de una clara decisión política y no de las condiciones del funcionamiento de los mercados.

Dichos desequilibrios macroeconómicos, se arguye, no poseen un carácter de corto plazo, dado que los déficits fiscales y del sector externo, además de sus mecanismos de propagación en la forma de alta inflación y/o incremento en la fragilidad financiera, han llevado a una situación que no puede ser revertida en el corto plazo, dado que se hace necesario un cambio completo en el presente régimen económico (Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel, 1990). Las políticas inspiradas en el C.W. señalan que no sólo son necesarias medidas de estabilización en el corto plazo, sino que además son imprescindibles cambios estructurales como única alternativa para superar los desequilibrios de las “economías en desarrollo”.

El menú de políticas identificado por Williamson (1990) contiene un decálogo instrumental a utilizar para superar el modelo “estatista” y avanzar en el camino del crecimiento. Esos instrumentos se centran en:

1 Achicamiento del déficit fiscal a no más de uno ó dos puntos porcentuales del PBI, por ser el déficit el origen de los desequilibrios y estar vinculado a la ineficiencia y corrupción instalada en el aparato estatal.

2 Disminución del gasto público, eliminando subsidios diversos y concentrando la gestión estatal “ social” en educación primaria y salud para los más desprotegidos. Se abre paso así al arancelamiento educativo, particularmente en la Universidad, y al desarrollo de la medicina prepaga. Es una concepción mercantilizada de la educación, la salud y otros derechos asignados históricamente al gasto del Estado.

3 Acrecentamiento de la recaudación impositiva con base en la ampliación y generalización de la base imponible, particularmente de los impuestos indirectos. Disminución de los mínimos no imponibles en el caso de impuestos directos.

4 Establecimiento de tasas de interés positivas como forma de atraer capitales y evitar la fuga, incrementando la tasa de ahorro interna y favoreciendo la inversión.

5 Fijación de un tipo de cambio estable y alto para favorecer las exportaciones que sustenten el financiamiento del sector externo (dependiente de insumos y capital), y al mismo tiempo dar seguridad a los inversores.

6 Eliminación de barreras arancelarias y para-arancelarias, favoreciendo la apertura comercial. Implica un proceso creciente de desprotección de la producción local en el marco de una exposición mayor con la producción externa.

7 Favorecer una legislación de Inversiones Externas atractivas para inducir la radicación de capitales y tecnología.

8 Asentar la estrategia de acumulación en la Iniciativa Privada y por ello inducir la privatización de las empresas públicas.

9 Desregular la economía, particularmente el mercado de trabajo, para eliminar las “distorsiones” que impusieron a través del tiempo las demandas de los trabajadores y sus organizaciones sindicales.

10 Impulsar las reformas institucionales que aseguren los derechos de propiedad.

Como se puede apreciar, se promueve un desarrollo asentado en el capital privado en desmedro del público, induciendo una nueva funcionalidad del Estado para favorecer la rentabilidad del capital y con una concepción inspirada en la promoción de los intereses del capital transnacional. El postulado general se

---



asienta en que el Ajuste Fiscal inducido alimentará el crecimiento económico que permita la mejor utilización de la capacidad instalada y los recursos existentes para satisfacer necesidades sociales insatisfechas.

El argumento central se organiza en dos movimientos. Uno es el Ajuste Fiscal, que actúa como ordenador y estabilizador de las cuentas macroeconómicas. El otro actúa en la reestructuración de la economía en su conjunto. Ambos se recorren simultáneamente para avanzar desde la estabilización al crecimiento.

El primero consiste en sentar las bases de la estabilidad macroeconómica, poniendo énfasis en los instrumentos destinados a disminuir el gasto público (una de las fuentes principales de las espirales inflacionarias) y ampliar la recaudación. Estas medidas deberán ser acompañadas por un estricto control del crédito interno (restricción crediticia) y de la demanda agregada (salarios e ingresos de sectores vinculados al mercado interno), para lograr de esta forma atacar la estructura de precios relativos.

Durante el segundo, se implementan aquellas políticas que apuntan a producir un shock de productividad en el ámbito empresario utilizando el paquete de reformas destinado a lograr la liberalización de la economía, es decir, las recomendaciones de políticas del C.W. relativas al sector financiero, la estructura del comercio y su apertura, la desregulación del mercado de trabajo, etc.

Se considera que solamente luego de que los anteriores estados hayan sido atravesados, podrán esperarse fuertes incrementos en los niveles de producto y mayores posibilidades de acceso a los mercados mundiales. El conjunto de argumentos expuestos ha sido parte sustancial, en Argentina, de la fundamentación de las políticas aplicadas en la década del '90.

Sin embargo, los malos resultados obtenidos en el primer quinquenio, especialmente en los países latinoamericanos, llevaron a John Williamson, inspirador del Consenso de Washington, a revisar las propuestas realizadas. Entre las correcciones se hace hincapié en reorientar el gasto público hacia un bien direccionado gasto social (en vista de los graves problemas distributivos que causó la aplicación del modelo). Se observa que en cuestiones de liberalización comercial debe adoptarse una actitud menos indiscriminada, utilizando el poder de negociación internacional de cada gobierno. El llamado a la privatización y desregulación total de la economía del primer manifiesto se cambió por un llamado a reforzar la competencia de los mercados, habida cuenta de que gran parte de las privatizaciones realizadas generaron mercados monopólicos privados. Según el propio Williamson "uno puede argumentar que reemplazar un monopolio público por un monopolio privado es como saltar de la sartén al fuego" (Williamson, 1990). De todas formas, esta revisión presentada por Williamson no tuvo el mismo impacto sobre los centros internacionales de poder que la primera.

Respecto de los dos momentos de aplicación del Consenso aludidos, a fines del gobierno de Menem ('99), y como perspectiva para el nuevo período presi-

dencial (1999/2003), se plantea la continuidad del Ajuste y el establecimiento de reformas de segunda generación. Entre éstas se destacan nuevas vueltas de reformas laborales concentradas en la restricción e incluso eliminación de la “estabilidad” laboral, particularmente en el sector público. Se trata de transformar el clásico contrato de empleo por tiempo indeterminado hacia otras formas de contratación que instalan la precariedad de las condiciones de trabajo. La nueva “generación” de reformas también alcanza a la Justicia y la demanda de los inversores externos por afirmar la “seguridad jurídica” de sus intereses y propiedad. Del mismo modo se piensa en materia de reformas educativas y de salud, particularmente en la Universidad y su arancelamiento, como en las facilidades para los laboratorios medicinales y la medicina pre-paga.

### **Las reformas estructurales**

El episodio hiperinflacionario que acabó con el gobierno radical en 1989 apresuró la toma de medidas drásticas apenas asumido el nuevo gobierno. En materia legislativa, el Congreso aprobó dos leyes fundamentales que mostrarían claramente la intención del nuevo gobierno: la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado.

La primera tuvo como núcleo central la suspensión por ciento ochenta días (aunque luego se renovaría indefinidamente) de los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones, y las preferencias que beneficiaban a las manufacturas nacionales en las compras estatales. Además se autorizaron los licenciamientos de empleados públicos y se puso fin a los esquemas salariales de “privilegio” en la administración. El objetivo estaba centrado en una reorientación del gasto público a favor del poder económico más concentrado.

A su vez la Ley de Reforma del Estado marcó las pautas para la implementación de un cruento proceso de privatizaciones de las empresas públicas (teléfonos, aviación comercial, ferrocarriles, complejos siderúrgicos, rutas, puertos y varias empresas petroquímicas) (Gerchunoff y Torre, 1996).

En la Argentina de comienzos de los ‘90 las medidas de estabilización y reforma estructural fueron presentadas y “supeditadas” a solucionar el problema de la inflación y de las cuentas públicas más que a aumentar la productividad y la competitividad de la economía en el largo plazo. Dicha tarea se iniciaría con la llegada de Cavallo al Ministerio de Economía (‘91). Es más, el saldo que quedaría en el imaginario social a fin del mandato es que en la década se habría “resuelto” el problema de la inflación y el crecimiento. Claro que no pocos especialistas llaman la atención sobre la prolongada recesión, la vulnerabilidad externa y las diversas presiones que se ejercen local e internacionalmente sobre la convertibilidad.

En el período anterior a 1991 se plantean algunos de los pilares sobre los que se basó la reforma estructural, desde las privatizaciones de empresas estatales y la reforma tributaria hasta la liberalización del comercio exterior, entre las fundamentales. En ese marco se firma en 1991 el Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para establecer el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), que iniciaría formalmente sus actividades en el segundo período presidencial de Menem.

El proceso de privatizaciones se inició aceleradamente y se otorgaron importantes “facilidades” a las empresas adjudicatarias. Se establecieron beneficios tarifarios que aseguraron una elevada rentabilidad empresarial y un carácter monopolista de la actividad. No existió marco regulatorio previo y de hecho se promovió una gigantesca transferencia de capital público al privado para consolidar el dominio del capital local y extranjero altamente concentrado. Los fondos obtenidos de esas privatizaciones fueron principalmente utilizados para la cancelación de una importante porción de la deuda externa, que de todas formas se tornaría incontrolable con el transcurso de los años.

En lo relativo a la reforma tributaria, se concentró la estructura impositiva en unos pocos impuestos, prevaleciendo el impuesto al valor agregado (IVA), del cual se aprovechó su mayor facilidad de recaudación, y se contribuyó así a la profundización de un régimen tributario regresivo. El impuesto a las ganancias fue otro de los impuestos en que se centró la recaudación. Se aumentaron las alícuotas de estos impuestos, se expandió la base imponible, y se mejoró el control de los agentes de retención, aunque subsiste como asignatura pendiente el problema de la evasión fiscal. Además se utilizó en gran medida el impuesto a los combustibles y los aranceles a las importaciones.

Por imperio de la comentada Ley de Emergencia Económica se eliminaron las exenciones impositivas, en forma parcial o total, de los regímenes de promoción industrial, y se estableció un tratamiento igualitario para el capital local y el extranjero en materia de inversiones en actividades productivas. Desde el punto de vista institucional se sancionó la Ley Penal Tributaria para enfrentar con mayor rigor la elevada evasión impositiva. Más allá del instrumento jurídico y el tiempo transcurrido desde su aprobación, se verifica que la lucha contra la evasión y elusión fiscal sigue siendo una asignatura pendiente en la Argentina. Hay que entender que las medidas tomadas en materia tributaria estuvieron destinadas a financiar el déficit fiscal y que los aspectos fundamentales, tales como incrementar la progresividad de la estructura impositiva, nunca fueron considerados.

La liberalización comercial, por su parte, es un claro ejemplo de subordinación de las políticas de reformas a la necesidad imperante de lograr la estabilización. Las primeras medidas adoptadas consistieron en la reducción del arancel máximo al 20% y en la eliminación de una gran parte de instrumentos para-arancelarios. A pesar de que inicialmente se estipulaba que para el logro de tales me-

tas se dispondría de un plazo de cuatro años, hacia fines de 1990 la mayoría de las restricciones cuantitativas ya habían sido eliminadas. En marzo de 1991 los aranceles habían sido reducidos, alcanzando un nivel promedio del 10% mediante una estructura escalonada del 0%, 11% y 22% para las materias primas, los insumos y los bienes manufacturados finales respectivamente.

En estos primeros años, las autoridades oscilaron entre la aplicación de medidas aperturistas para lograr un incremento sustancial en la asignación de recursos y el control de la inflación, y entre la suba de tarifas o recargos a las importaciones como forma de incrementar la recaudación tributaria en los momentos más apremiantes. Entre 1989 y 1991 las autoridades modificaron en sucesivas oportunidades los niveles de protección.

Apesar de las medidas implementadas durante estos primeros años del gobierno menemista, existieron rebotes hiperinflacionarios. El tipo de cambio fue liberado, como así también se aplicó una política de control estricto de la oferta monetaria. Esto estuvo complementado con la liberación de las restricciones a los movimientos de capitales nacionales y extranjeros, y con la facilitación de la remisión de utilidades al exterior. La deuda interna existente en ese momento, generada en encajes bancarios cercanos al 100% y una gran cantidad de títulos públicos indexados, hacía inviable cualquier política de estabilización que no solucionara esta cuestión. Así, se implementó el Plan Bonex, que consistió en una sustitución compulsiva de los depósitos a plazo fijo en el sistema bancario y títulos públicos por nuevos bonos externos a largo plazo denominados en dólares (Bonex). Fue el inicio de un proceso de transformación del sector bancario, que incluyó la privatización de varias entidades financieras de provincia y la fusión, absorción y concentración de la banca privada en manos de entidades de capital externo.

Como consecuencia de nuevos rebotes inflacionarios y de sendos ataques especulativos, el gobierno implementa en 1991 el denominado Plan de Convertibilidad. Se estableció una paridad fija de \$ 1 = u\$s 1 y se adoptó el compromiso de que el Banco Central debía respaldar con reservas internacionales el 100% de la base monetaria, quedando imposibilitado por lo tanto de emitir dinero sin la correspondiente contrapartida en divisas. De esta forma se le quitó al Banco Central la posibilidad de utilizar una política monetaria activa, y quedó por completo relegado a acompañar los movimientos de capitales internacionales. Si a lo anterior le sumamos la inexistencia de mecanismos de esterilización, podemos afirmar que en los '90 quedó configurado un sistema financiero procíclico, el cual dificulta la generación de crédito interno en las recesiones y profundiza la vulnerabilidad de la economía argentina. Este hecho quedaría evidenciado con la fuerte fuga de depósitos del sistema financiero y el consiguiente recorte de préstamos productivos durante el llamado Efecto Tequila, que comenzó en diciembre de 1994 y se extendió hasta fines del '95.

Otro elemento a considerar es la aprobación de la nueva Carta Orgánica del Banco Central (1992), que estableció la autonomía de la autoridad monetaria res-

pecto al Poder Ejecutivo, suprimió la garantía oficial de los depósitos y fijó límites estrechos para que la autoridad monetaria pudiera comprar bonos públicos y prestarlos a los bancos comerciales. En la práctica, la Ley de Convertibilidad transformó al Banco Central en una caja de conversión e impidió su función de prestamista de última instancia. Durante la crisis financiera de 1995, el gobierno debió reformular la Carta Orgánica para permitir otorgar redescuentos a los bancos en problemas, medida que rindió escasos frutos, pues rápidamente se encontró con la limitación de que imponían el nivel de reservas internacionales a la concesión de redescuentos a los bancos. Hubo entonces que recurrir a financiamiento interno (de los bancos más fuertes) y externo (de entidades bancarias del exterior).

En síntesis, desde principios de 1991 los flujos comerciales y de capital quedaron completamente liberalizados, y la vulnerabilidad de la economía argentina se manifestó con una amplitud desconocida en otros países de la región.

El nuevo plan produjo resultados inmediatos satisfactorios en términos de “estabilización”. La reducción de la inflación permitió que reapareciera el préstamo para el consumo, el cual había estado ausente durante la época inflacionaria. De esa forma, y en medio de un contexto externo favorable, se financió la expansión de la demanda interna incentivando un boom de consumo y crédito que tendría como contrapartida el acrecentamiento del déficit del sector externo y la vulnerabilidad económica con alta exposición y dependencia al ingreso de capitales del exterior. Durante el período que va hasta 1995, el gobierno gozó de un grado mayor de flexibilidad y pudo gracias al boom inicial y al incremento subsiguiente en los niveles de recaudación, destinar mayores recursos a casi todas las partidas del presupuesto público, pudiendo obtener superávits fiscales (una novedad para Argentina) gracias a los ingresos por privatizaciones.

La etapa de las reformas posteriores a 1991, ya bajo el régimen de convertibilidad, tuvo características distintas a la anterior. El caso de las privatizaciones muestra esto claramente. En la anterior etapa, las mismas habían sido llevadas a cabo en un clima de subordinación a los objetivos fiscales y se reconoció desde el propio gobierno la existencia de algunas “irregularidades”, referidas al diseño de los pliegos de bases y condiciones de la venta y concesión, ausencia de políticas de saneamiento empresario durante el período de transición, contratos de transferencia ambiguos, establecimiento de garantías para la explotación monopólica de los mercados, licitaciones no competitivas y debilidad de los marcos regulatorios y de las instituciones regulatorias.

Para fines de 1994 la mayor parte de las empresas de propiedad estatal que producían bienes o servicios había sido vendida, incluyendo las más importantes, por ejemplo la compañía petrolera YPF y las que producían y distribuían electricidad. Este proceso cubrió un amplio rango de áreas productivas, desde hierro y acero hasta petroquímicas y gas. En algunos casos (áreas petroleras, ferrocarriles, puertos, autopistas, agua corriente y cloacas y canales de televisión y radio) el gobierno utilizó mecanismos de concesión.

Aparte de la venta de activos públicos, en 1992 la Argentina ingresa al Plan Brady, que a juicio del gobierno constituía el mecanismo más apropiado para superar la carga de la deuda. Esta decisión estratégica de ingresar al Brady tuvo importantes consecuencias económicas de largo plazo, debido tanto a las condiciones aceptadas en términos de superávit fiscal comprometido como a los cambios operados en la estructura de la deuda según el tipo de acreedor. La deuda con la banca comercial (cercana a los 25.000 millones de dólares) se renegoció a treinta años de plazo. Parte de ella quedó respaldada por bonos del Tesoro de los Estados Unidos. Los convenios Brady significaron una dura condicionalidad en el cumplimiento de los plazos de pagos e intereses, dado que ante los atrasos, automáticamente se cae el acuerdo y se ejecuta la garantía, proceso que está viviendo Ecuador en la actualidad.

Para Argentina el Brady no significó la reducción de la deuda, pues exigua parte de la deuda se renegoció con descuento (discount bonds por u\$s 4.150 millones). Una parte se renegoció a la par (par bonds por u\$s 12.700 millones), mientras que los intereses vencidos, acumulados y capitalizados a altas tasas de interés, se emitieron en un bono con tasa flotante (FRB u\$s 8.650 millones). Esta capitalización de intereses vencidos y punitivos absorbió el beneficio del descuento realizado, con lo cual el monto total de la deuda prácticamente no varió con el Plan Brady, aunque sí aumentó su condicionalidad.

El nuevo esquema de desmantelamiento del sector público y descentralización de la infraestructura social del Estado Nacional hacia las provincias implicó una profunda racionalización del personal. Se instauró un esquema de retiros “voluntarios” masivos e indiscriminados, sin criterio alguno de preservación de las antiguas funciones y de la capacitación del personal, que implicó un desmantelamiento en relación con el nivel de técnicos especializados en diversas áreas importantes de la estructura gubernamental. Este proceso fue funcional con las nuevas normas de desregulación del mercado de trabajo que comenzaron a implementarse en 1991 y que estuvieron lejos de utilizarse como mecanismo de incrementos en la competitividad, y crearon una situación de desempleo creciente que marcaría su punto crítico con la crisis del tequila.

Por otra parte, las autoridades relajaron en cierta medida la rigidez en materia comercial, implementando políticas que apuntaron a reducir el déficit comercial y que tranquilizaron las crecientes demandas de los sectores industriales (implementación del régimen automotor). En cuanto a las importaciones, se utilizaron medidas destinadas a frenar la avalancha importadora, mientras que se recurrió nuevamente a los incentivos fiscales como forma de incentivar las exportaciones en virtud de la apreciación cambiaria que acompaña a la convertibilidad desde sus inicios.

Si bien esta nueva etapa modifica en cierta medida el grado de apertura comercial, también fueron hechas profundizaciones en otros aspectos del ámbito

microeconómico. Este fue el caso de ciertas medidas de desregulación, cuyo objetivo fue inyectar competencia en los sectores no transables.

En julio de 1994 se implementó el nuevo régimen previsional mixto, con el objetivo de solucionar a largo plazo el financiamiento del sistema previsional y fortalecer el mercado de capitales. El sistema resultó mixto, ya que se permitió la opción de mantenerse en el viejo régimen de reparto o de incorporarse al nuevo régimen gestionado por las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP). En el caso de esta última opción, la percepción jubilatoria final se compone de una parte que recibe del sistema público en proporción a los años aportados hasta el inicio del nuevo sistema, más la renta acumulada en el fondo personal de la AFJP.

En cuanto al primer objetivo descrito, el de resolver el problema de financiamiento a largo plazo del sistema previsional, aún quedan dudas de la magnitud de las prestaciones que puede generar el nuevo sistema. Respecto al corto plazo, el efecto sobre el financiamiento del sistema público es muy fuerte, pues el sistema estatal debe continuar pagando jubilaciones y pensiones, pero deja de percibir los fondos de la mayoría de los trabajadores activos, los cuales se derivan a las AFJP.

Este reemplazo se realizó por la asignación de nuevos impuestos y el incremento de alícuotas de los ya existentes, aunque la debilidad de los ingresos fiscales que caracterizó al plan económico ha generado un déficit significativo en el sistema previsional. A este déficit en el ámbito nacional se agrega el déficit de las numerosas cajas previsionales de provincia, que en el actual año superará los \$ 4.500 millones. Como resultado, las percepciones jubilatorias y las pensiones se han visto damnificadas. Las percepciones de base se han mantenido constantes, en un mínimo de \$ 150 desde la implementación del Plan de Convertibilidad, a pesar de lo exiguo de la cifra y de la inflación acumulada hasta hoy.

Respecto al segundo objetivo, el fortalecimiento del mercado de capitales, si bien el volumen de fondos en la actualidad es importante por la volatilidad sufrida por los mercados en las distintas crisis y el estancamiento de la economía en distintos períodos, las oportunidades de inversión en nuevos instrumentos han sido escasas, con lo cual la mitad de los fondos de las AFJP se encuentran invertidos en títulos públicos (el máximo que permite la ley), una parte sustancial en plazos fijos, y una menor parte en acciones de empresas. La posibilidad de invertir en instrumentos de desarrollo regional y sectorial prácticamente no ha sido utilizada por las AFJP. En resumen, el sistema previsional privado financia fundamentalmente al sector público, y no ha podido hasta el momento desarrollar un mercado de capitales maduro, a pesar de llevar acumulados más de \$ 15.000 millones, de los cuales las cuatro AFJP más grandes poseen aproximadamente el 67%, dejando el 33% a las nueve restantes.

La concentración que se ha producido en el sector, luego de numerosas fusiones, ha incentivado la competitividad y llevado a las AFJP a tratar de obtener altos rendimientos para captar público a costa de invertir en activos de alto rendimiento, pero también de alto riesgo, situación que ha llevado a una estrepitosa caída del valor de los fondos previsionales en las crisis del Tequila y en la posterior crisis asiático-rusa.

Debe mencionarse también que la comisión de administración de las AFJP asciende aproximadamente a un tercio del monto mensual descontado a cada aportante, lo que reduce en forma sustancial los fondos que quedan en su cuenta de capitalización.

En consonancia con la privatización del sistema previsional, y acorde con la política de resolver el problema del tipo de cambio real mediante la baja de los costos de la producción, se crearon las Administradoras de Riesgo de Trabajo (ART), entidades dedicadas a asegurar los riesgos de accidentes del trabajador a cambio de un canon que pagan las empresas que las contratan. Las ART son las responsables de controlar la seguridad en la empresa y de realizar las sugerencias necesarias para el mejoramiento de las condiciones de seguridad, aunque la única herramienta que poseen para hacer cumplir sus observaciones es el aumento de la cuota que paga la empresa, lo cual no resulta operativo pues ante la situación del posible aumento de cuota por no cumplir con las normas de seguridad, la empresa contrata a otra ART que ofrezca una cobertura más barata.

Hasta el momento, el funcionamiento de las ART ha demostrado que no han sido eficientes en mejorar el nivel de seguridad laboral, pero sí han disminuido sustancialmente los pagos a los siniestrados, que resultan totalmente exiguos. Esta situación está generando fallos judiciales en contra de este sistema, ante la desprotección en que coloca a los accidentados o a los deudos de los trabajadores fallecidos.

Un sector en el cual se han llevado al límite las políticas de desregulación y concentración, ha sido el sector financiero. De los cerca de doscientos bancos existentes en el inicio del Plan de Convertibilidad, hoy quedan sólo noventa y nueve.

El proceso significó una aguda concentración, favorecida por la política de fusiones que llevó a cabo el BCRA en todo momento, y que se intensificó en los momentos de crisis. Ante la imposibilidad de actuar como prestamista de última instancia, el BCRA buscó apoyo en el sector financiero local y en las casas matrices de los bancos locales extranjeros, utilizando el mismo para constituir fondos fiduciarios por dos mil millones de dólares con el objetivo de facilitar las fusiones y adquisiciones entre bancos.

Ante la aparición de problemas de liquidez o insolvencia de un banco, rápidamente se buscaba un comprador para la totalidad del mismo o para las filiales, en caso de que fuera necesario desguazarlo para su venta. Los compradores gozaban de beneficios en materia de regulaciones y contaban con la ayuda del fon-



do fiduciario. Ello dio origen a una fuerte reconversión del sector en la cual muchos bancos regionales y cooperativos fueron absorbidos por otros más grandes, creciendo rápidamente por esta vía el número de sucursales de los bancos más poderosos. Paralelamente se produjo la transformación de la gran mayoría de los bancos provinciales en bancos privados, destruyéndose de esa forma la banca regional de provincia. Sólo quedan en la actualidad menos de una docena de bancos provinciales y municipales, aunque dos de ellos muy fuertes. También se desmanteló el Banco Nacional de Desarrollo y se privatizó la Caja Nacional de Ahorro y Seguro. El Banco Hipotecario Nacional fue convertido en S.A. para su posterior privatización, concretada durante 1999, bajo el control accionario del grupo inversor de George Soros.

Si tomamos la totalidad de los bancos privados, en noviembre de 1994 (antes del comienzo del efecto Tequila) los cinco primeros bancos en el ranking poseían el 31,8% de la cartera de depósitos del total de los bancos privados. Esa relación asciende al 37,2% en mayo del '97.

Posteriormente a esta última fecha, y paralelamente al proceso de fusiones descripto, se produjo un agudo proceso de extranjerización de la banca argentina a través de la compra de grandes bancos nacionales pertenecientes a los grupos económicos de capital nacional por parte de bancos extranjeros, en especial de España, aunque también ha habido inversiones estadounidenses, inglesas, escocesas, francesas y alemanas, entre las más importantes.

Parte de este proceso comprendió la compra de más de un banco grande por parte de un mismo grupo inversor, fusionando luego las entidades entre sí y generando bancos que se ubicaron (o reforzaron su presencia) en los primeros puestos del ranking. A fines del '98, los cinco primeros bancos privados poseían el 50% de la cartera de depósitos de la totalidad de bancos privados.

Dentro del listado de las veinte entidades privadas más grandes, sólo podemos ubicar a un banco totalmente nacional, de origen cooperativo (el Credicoop). En la lista de los nacionales también se ubican el Banco de Galicia y el Hipotecario S.A., ambos clasificados como nacionales por el BCRA por no tener participación mayoritaria de capitales externos, aunque poseen una participación significativa de los mismos.

El resultado de este proceso se puede medir por la participación de los activos de los bancos extranjeros en los activos del total del sistema, que en Argentina asciende al 51%, mientras que en Chile, paradigma del modelo económico neoliberal, asciende al 21%, en México a sólo el 10%, y en Brasil al 9%. En países industrializados, como por ejemplo Estados Unidos, esta relación llega al 22%.

Este proceso de extranjerización y fusiones ha ido en desmedro de la banca regional y la banca mediana, y por ende de los sectores por ellas atendidos. La banca extranjera no se muestra interesada en atender crediticiamente a las Pymes,

ni tampoco a las empresas del interior del país. La estrategia de los bancos extranjeros que han llegado es utilizar la amplia red de sucursales para bancarizar la población y cobrar comisiones por los servicios prestados. El negocio financiero se encuentra ubicado en Buenos Aires, con las grandes empresas.

Resultado de esta actitud y de una estructura centralizadora en Buenos Aires, el 67% del crédito se concentra actualmente allí, el 15% en la región pampeana, y sólo el 18% en el resto del país. Entre 1991 y 1999, en el interior del país los depósitos crecieron (sin considerar Buenos Aires y Región Pampeana) entre cuatro y cinco veces según la región, mientras que los préstamos crecieron en promedio una vez y media, lo que indica el drenaje de fondos desde el interior del país a los centros financieros y de producción primaria del mismo.

La aguda concentración se observa también en la distribución del crédito por agente económico. Si tomamos los préstamos de más de un millón de dólares, observaremos que el 50% del monto crediticio ha sido otorgado a cerca de doce mil empresas, mientras que otro 40% se otorgó a mil novecientas empresas (préstamos de más de 5 millones hasta 100 millones) y el 10% restante se encuentra concentrado en sólo cuarenta y tres deudores, con préstamos superiores a los 100 millones cada uno.

Esta concentración, y la consiguiente reducción del crédito a las pequeñas y medianas empresas, se ubica en un contexto de baja monetización de la economía, que la estabilidad de precios ayudó a recomponer de los bajos niveles de la época hiperinflacionaria aunque el Plan de Convertibilidad colocó un rápido techo que ayudó a esta monetización, dado que la cantidad de dinero de la economía depende del monto de reservas acumuladas en el Banco Central. El otro instrumento creador de dinero, su multiplicación a través de los bancos por medio del encaje, tampoco fue utilizado para monetizar ampliamente la economía, en parte por definición de las autoridades del BCRA, y en parte por la imposibilidad de reducir encajes en un sistema financiero totalmente abierto al resto del mundo, y sin un prestamista de última instancia.

El coeficiente de monetización de la economía argentina (M4/PIB) era del 24% a fines del '97, mientras que para Chile arrojaba valores del 43,4%, y del 29,4% en Brasil. Cabe mencionar que en los países industrializados este coeficiente llega al 58,2% en el caso de Estados Unidos, 114,8% para Japón, y 74,3% para España.

## **Evolución económica de la década: análisis de algunas variables**

### **Resultados principales**

Luego de la asunción del gobierno menemista (julio de 1989), la estabilización y el ajuste estructural fueron planteados como algunos de los objetivos primordiales. Así, luego de los primeros intentos estabilizadores del nivel general de precios,

la problemática surgió con mas fuerza aún, evidenciándose tasas de inflación en el año 1990 del 1.343,9% y 798,4% para el IPC (consumidor) y el IPM (mayorista) respectivamente. Con el fin de disciplinar la escalada inflacionaria, el gobierno implementa el Régimen de Convertibilidad en abril de 1991. Desde ese momento, la tasa de incremento acumulado del nivel de precios a abril de 1999 fue de 54% para los precios al consumidor y de 11% para los precios mayoristas (Cuadro 1).

Cuadro 1

***Inflación: tasa de variación anual***

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
IPC	14,82	17,5	7,4	3,9	1,6	0,1	0,3	0,7
IPM	1,37	3,2	0,1	5,8	6,0	2,1	(0,9)	(6,3)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

El gobierno utilizó durante su permanencia el argumento de la reducción en los niveles de precios como medio para obtener el consenso de la población a la política económica en su conjunto, aún en momentos recesivos y de fuerte ajuste, tal como aconteció luego de la devaluación de la moneda mexicana a fines de 1994, de fuerte impacto en la economía local. La política anti-inflacionaria actuó como un disciplinador sobre el conjunto de la sociedad. En aras de combatir la inflación, se indujo una fuerte reestructuración de los precios relativos en detrimento de los salarios y los ingresos populares. El régimen de convertibilidad fue utilizado para inducir una presión sobre la productividad del trabajo y empujar el proceso de reformulación empresaria del sector privado. A su vez, contribuyó a la aceleración de la reestructuración del Estado.

La inflación terminaría convergiendo a los niveles internacionales rápidamente, pero en ese marco se operó internamente un proceso de desindustrialización relativo y una fragmentación regresiva del consumo. Si bien es cierto que en los primeros años de la convertibilidad el PBI mostró fuertes incrementos, lo cierto también es que dicho incremento se financió con recursos derivados de la situación de liquidez internacional y altas tasas de rendimiento ofrecidas en la economía local. En ese sentido, la voluntad política de reiniciar los pagos por el endeudamiento externo a comienzos del '90 y las negociaciones del Plan Brady en el '93 hicieron más confiable a la Argentina como destino de inversiones, préstamos y flujos del capital especulativo, capitales que luego de la crisis de fines del '94 retomaron el clásico camino de la fuga: los activos totales de los residentes en el exterior fueron estimados por el gobierno en 87.000 millones a fines del '98.

La reducción de la inflación se produjo por el accionar mancomunado de un conjunto de herramientas de política económica, entre las cuales resulta de im-

portancia la liberalización comercial; en rigor, la apertura importadora. Simultáneamente, debe registrarse el impacto en la fijación de precios que resulta de la forma que asumieron las privatizaciones, con tarifas dolarizadas en su actualización, con rentabilidad asegurada y sin mecanismos de control y regulación previamente establecidos. Ambas cuestiones, liberalización y privatizaciones, indujeron el abaratamiento de los bienes transables y el encarecimiento de los precios de aquellos bienes no comercializables internacionalmente. Como señalamos, para los servicios públicos privatizados se impusieron tarifas con una lógica muy alejada de los lineamientos del libre mercado.

Si bien se reconoce un aumento de los salarios reales en el sector manufacturero, se reconoce al mismo tiempo una pérdida del poder adquisitivo en términos de la incidencia del gasto familiar por el uso de los servicios públicos privatizados. Lo señalado se agrava si consideramos la reducción de ingresos salariales del resto de los trabajadores formales en un marco de fuerte caída del empleo industrial en todo el período. En efecto, desde la implementación del nuevo régimen monetario hasta mediados del año 1997, se estimó que los salarios reales ajustados por el Índice de Precios al Consumidor habían descendido en un 13%, habiendo ejercido una influencia decisiva en esto el aumento del 97,8% de los servicios privados y del 85,8% de los servicios que habían sido propiedad del Estado en épocas anteriores.

Cuadro 2

***PBI Real: tasa de variación anual***

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
PBI Real (Tasa de variación anual)	0,1	10,5	10,3	6,3**	5,8	-2,8	5,5	8,1	3,8*

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía. \*Estimaciones preliminares. \*\*Cambio de base.

Efectivamente y como lo demuestra el Cuadro 2, el incremento del PBI desde la implementación del Plan de Convertibilidad fue de gran magnitud. Como ya señaláramos, fue utilizado con fines propagandísticos para favorecer las reformas estructurales. Son notorios los impactos recesivos sobre el PBI derivados de las crisis internacionales (México '94; Asia, Rusia, Brasil 97/98). La crisis del tequila hizo visible lo oculto y la vulnerabilidad externa de la economía argentina, que funcionaba con el corsé de la convertibilidad gracias al ingreso externo de capitales.

Debe reconocerse además la dificultad que presentan las series estadísticas para un análisis serio en el mediano plazo. La serie aparece discontinuada con las nuevas mediciones resultantes de las modificaciones en los mecanismos de información, que toman como base al año '93 y hacen poco confiables las comparaciones hacia atrás. Para ello debiera hacerse un ajuste que no hemos realizado en el pre-

sente análisis. Esto nos lleva a comparar los datos con un corte en el antes y el después del '93. No es impropio considerar que en el manejo de las cifras de evolución del PBI ha existido una buena dosis de manipulación del consenso social hacia la política de gobierno en la década, ya que la nueva medición redujo el volumen total del PBI en cifras considerables, con lo que mucha de la propaganda previa en torno a la importante evolución de las cuentas nacionales había sido inflada.

La contrapartida de los incrementos notables en los niveles de PBI y la contención de la inflación se hizo presente en el marco de la recesión resultante a posteriori de la devaluación mexicana bajo la forma de desempleo y subempleo, poniendo muy en claro quién había pagado lo sustancial de la reforma económica.

Cuadro 3

***Desocupación y Subocupación***

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1 Desocupación (% PEA, Mayo)	8,1	8,6	6,9	6,9	9,9	10,4	18,4	17,1	16,1	13,2	14,5
2 Subocupación (% PEA, Mayo)	8,6	9,3	8,6	8,3	8,8	10,2	11,3	12,6	13,2	13,3	13,7
(1+2) Subutilización Fuerza de Trabajo	16,7	17,9	15,5	15,2	18,7	20,6	29,7	29,7	29,3	26,5	28,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

En efecto, si en el comienzo de la década de los ochenta el desempleo era del 2,6%, la ola de reformas estructurales en los '90 se realizó partiendo de un desempleo del 8,1% (Cuadro 3). Previamente al impacto local del efecto tequila, el índice registraba un 10,4%, guarismo que venía incrementándose por causas internas, tal como lo demuestra la evolución de los indicadores del Cuadro 3. Queremos señalar que, si bien la crisis externa contribuyó a elevar el índice de desocupación hasta llegar al 18,5% en mayo de 1995, el argumento del contexto externo como único perturbador de las condiciones internas queda descartado dado que el talón de Aquiles del modelo (el desempleo), terminó incrementándose a pesar de haberse atravesado por momentos en los cuales las condiciones externas eran realmente favorables. Es más, el fenómeno a destacar es la tendencia creciente al aumento de la tasa combinada de desempleo y subempleo, estabilizándose en la segunda mitad del período en un 29% la subutilización de la fuerza de trabajo.

¿Qué fue lo que ocurrió con el mercado de trabajo, que no pudo acompañar la bonanza de los indicadores macroeconómicos?

La realidad muestra una combinación de factores que influyeron sobre el mercado de trabajo, y se puede mencionar entre otras a la apertura comercial im-

portadora, las privatizaciones y sus cesantías, el achicamiento de la planta de trabajadores estatales, la especialización primario-exportadora que demanda escasa fuerza laboral, la presión de la política económica sobre la productividad y el costo laboral, y también, por cierto, los efectos locales de las crisis financieras internacionales. Son todos factores que actúan en el marco de la disputa por la apropiación de la renta, que se expresa como ofensiva a favor de la rentabilidad y en contra de los salarios y el poder de los trabajadores. Tal proceso fue iniciado durante la Dictadura Militar (1976/83) y acelerado en el decenio del '90, con base en la capacidad disciplinadora sobre el movimiento sindical, fuertemente hegemónico por la CGT y el partido de gobierno (PJ).

El problema a destacar es que en la década ha subido el piso estructural del fenómeno de la desocupación, asociado a una tendencia creciente a la precarización laboral, la disminución salarial y la capacidad de compra de los trabajadores. Al mismo tiempo se verifica un crecimiento del promedio de horas trabajadas. Según el Ministerio de Trabajo y para el año '98, el registro determina un promedio de jornada laboral de 10,30 hs., confirmándose la paradoja de que junto a la falta de empleo existe sobretrabajo.

De este modo puede argumentarse que ante cada shock, interno o externo, se modifican las pautas distributivas del ingreso entre los polos extremos de la apropiación del ingreso, fenómeno que se aprecia también entre los sectores de ingresos medios y bajos. Dicha situación se vincula a la disminución de la capacidad de negociación que se manifiesta en estos sectores, afectados por diferentes mecanismos que contribuyeron a deteriorar su organicidad, generando un proceso de fractura y fragmentación social. Entre otros, puede señalarse una fuerte tendencia a la desindustrialización de los trabajadores. Debe computarse también que la sobreoferta de fuerza laboral, acrecentada con la incorporación al mercado laboral de jubilados, mujeres y jóvenes que aspiran tempranamente al primer empleo, presiona sobre los ingresos y contribuye a la exclusión de la fuerza de trabajo de escasa calificación. Esto último puede verificarse, ya que el porcentaje de desempleo es mayor entre los sectores de menor nivel de alfabetización, los que a su vez se encuentran en la escala más baja del reparto del ingreso.

La correlación existente entre la situación en el mercado de trabajo y la distribución del ingreso marca, tal como lo expresa el Cuadro 4, un empeoramiento sustancial en los niveles de desigualdad. Si tal como lo expresan las cifras, tomamos como variable la proporción del ingreso que percibe la población económicamente activa (PEA) en el ámbito de la Capital Federal y del Gran Buenos Aires (1/3 de la población total), se observa un empeoramiento relativo en las capas de bajos ingresos de la sociedad durante todo el período.

En efecto, el último decil de la PEA (que incluye a ocupados y desocupados), el sector de mayor ingreso, absorbe en el año 1998 el 38,5% del PBI, incrementando su participación relativa, particularmente en la segunda parte de la década,

momento en que como vimos se afectó la capacidad de generar empleo. Por su parte, los deciles representativos de la clásica “clase media” argentina, los niveles 5 al 8, vieron deteriorada su situación a partir de la fuerte recesión posterior al tequila.

En síntesis, los sectores de menos ingresos (40%) son los que más terreno han perdido desde la implementación de las reformas; un sector medio (40%) que aprovechó el boom de consumo y créditos favorecido por el fuerte ingreso neto de capitales externos en la primera mitad de la década y que vio esfumar dicha ventaja en la segunda mitad; y por último un sector en la cúspide (20%) que escamoteó los efectos de la crisis, e incluso incrementó sus ingresos. Debe agregarse además que estos datos son proporcionados por el INDEC y la Encuesta Permanente de Hogares, con un reconocimiento de subdeclaración de ingresos en todos los deciles (mucho mayor es la deformación en los sectores de mayores niveles de apropiación), que estadísticamente es distribuido entre todos los deciles, contribuyendo así a diluir los mayores niveles de pobreza existentes y de acrecentamiento de la brecha entre los que más tienen y los más empobrecidos.

Cuadro 4

*Distribución del ingreso de la población activa*

<b>DECILES</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>
1	0,14	0,00	0,00
2	2,88	1,73	0,56
3	4,56	4,24	3,32
4	5,40	5,47	5,01
5	6,58	6,76	6,35
6	7,74	8,01	7,87
7	9,56	9,63	9,56
8	11,99	12,19	12,12
9	16,22	16,34	16,75
10	34,93	35,63	38,46

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Frenkel-Rozada.

---

**Inserción internacional y sustentabilidad de un modelo “transable”**

El viraje de las políticas adoptadas con relación al antiguo esquema de sustitución de importaciones suponía (tal como lo expresaran los teóricos de Washington) una reasignación de recursos hacia el sector de los bienes transables internacionalmente, que naturalmente cerraría la brecha externa inicial producida por la

---

liberalización comercial. La reformulación del patrón productivo y de acumulación del capitalismo local equilibraría en el mediano plazo las cuentas externas.

La realidad fue que en Argentina hubo un apoyo deliberado por parte del gobierno hacia las empresas de no transables, especialmente las privatizadas, tal como antes mencionáramos. Puede sostenerse, como se hizo desde el gobierno, que era una estrategia para asegurar el ingreso de capitales externos y que constituía una clara ventaja en el corto plazo, la que se eliminaría con la reestructuración global que se inducía y que se asentaba en la iniciativa privada. Si bien es técnicamente cuestionable que esto se diera para un lapso breve, y si además observamos que la adopción de tal política coincidió con la liberalización brusca de la cuenta de capitales, era previsible entonces que en un contexto de elevadas tasas de interés internas se produjera la consiguiente apreciación del tipo de cambio con fuertes consecuencias en los niveles del comercio exterior, cuya capacidad de generación de divisas es en definitiva la fuente de recursos genuinos para el mantenimiento del propio Plan de Convertibilidad (aquí radica una de las principales causas del endeudamiento externo). En otros términos, y más allá de las formulaciones que se hagan, existe un círculo vicioso que terminará limitando la supervivencia del actual régimen o condenándolo a un elevado nivel de endeudamiento para su sostenimiento.

Es cierto que los deprimidos niveles de inversión de los '80 cambiaron drásticamente en el esquema de la Convertibilidad (afirmación cuestionable si tenemos en cuenta que en la actualidad sólo se mantienen niveles similares a los de 1974), y que junto a la inversión hubo elevación de la productividad promedio (también es cierto que aquí influyó la desaparición de las empresas menos competitivas). Claro que esto ocurrió en un marco donde los salarios reales cedieron terreno con relación al comienzo del plan en el año 1991, y además con fuerte crecimiento del desempleo. El proceso que se despliega a partir de 1991 no es más que uno en el cual la distribución del ingreso (con fuertes aumentos del producto) se ve modificada una vez más, siendo los sectores populares los derrotados en una disputa despareja con el capital de origen local o extranjero. La inversión en 1997 creció a una tasa que triplica los niveles de crecimiento del PBI en la década, hecho que es considerado como un logro, aunque no discrimina el carácter ni el destino de la misma.

Contrario a lo sostenido, lo acontecido no tuvo su contrapartida en la modernización de la estructura productiva que el "modelo" sugería. Los sectores de bienes transables no terminaron siendo el sector más dinámico en la acumulación de capital, si bien creció la participación del comercio externo en el PBI. Las exportaciones de manufacturas de origen industrial representan alrededor del 30% en el total de las exportaciones, y si bien este rubro creció a una tasa acumulada del 188% entre 1991/98, el principal componente de dichas exportaciones (material de transporte con el 36% del total) creció a una tasa acumulada del 1.063%, ampara-



do en un régimen promocional y de protección de la industria automotriz que contradice las propias concepciones librecambistas, y en el cual el 87% de las mismas tiene como destino el Mercosur. Por otra parte, la gran participación del componente importado dentro de las exportaciones de material de transporte conforma una estructura caracterizada por el ensamblaje, en la cual el valor agregado generado internamente es escaso en comparación con los niveles de intercambio.

En función de lo anterior sería importante realizar un análisis más exhaustivo de lo ocurrido en el Mercosur, pero dicho tema sobrepasaría ampliamente los límites de este ensayo. Simplemente es necesario destacar que, en el marco del proceso de integración en el cual se manifiestan hacia el interior del bloque regional las mismas falencias y asimetrías que a escala mundial, en función de los recursos naturales y el tamaño del mercado interno, Argentina, en su comercio con Brasil (los pilares del comercio intra-zona), presenta una clara especialización en exportaciones de materias primas, alimentos y energía, lo cual delimita un superávit comercial en estos rubros que se encuentra desdibujado por el elevado déficit en el comercio de manufacturas de origen industrial (Ferrer, 1997).

Cuadro 5

*Composición de las exportaciones (% del total)*

<b>Concepto</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Prod. primarios y combustibles	34,0	37,5	34,4	34,4	33,3	37,4	33,8	36,3
Manufacturas de origen agropecuario	41,1	39,5	37,5	36,6	35,7	35,4	35,5	31,3
Manufacturas de origen industrial	24,9	23,1	28,0	29,3	31,0	27,2	30,7	32,3

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de FIDE e INDEC

---

La sobrevaluación de partida del tipo de cambio ha jugado además un importante papel que perpetúa la inconsistencia de la actual estructura productiva, facilitando la incorporación de bienes importados, desestimulando la inversión en sectores transables, y estimulando la entrada especulativa de capitales. En efecto, las fuertes tasas de inversión tuvieron destino principal en el circuito de valorización del capital que implicó el proceso de privatizaciones y de apertura de la cuenta de capitales. Muy poco se volcó hacia la inversión productiva real destinada a los mercados de exportación. En el séptimo aniversario de la convertibilidad (FIDE, 1998) se señalaba que “La insuficiencia en la inversión reproductiva aparece como una característica más patente si se la analiza en perspectiva, vale

---

decir comparativamente con el ritmo al que razonablemente cabe esperar que evolucione el crecimiento global de nuestras necesidades de dólares, sea para comprar bienes o remunerar a los factores del exterior. A modo de ejemplo, puede señalarse que en 1997, de acuerdo a los datos contenidos en el balance de pagos, mientras las exportaciones FOB experimentaron un crecimiento del 5,9%, las importaciones CIF aumentaron el 27,6%, las remesas de utilidades y dividendos un 26,6%, y las de intereses el 15,7%. A ello debe agregársele el peso del nuevo saldo negativo arrojado por los servicios reales en cuanto demandantes de dólares.” Está claro que el modelo de inserción internacional definido en la década no es sostenible, sino, como venimos diciendo, sobre la base de un fuerte endeudamiento externo.

Un párrafo aparte lo merecen las importaciones de bienes de capital. No sólo la apreciación del tipo de cambio fue responsable del incremento en dicho rubro. A esto le debemos agregar que el Estado ha influido en el proceso de compras de material importado a través de la aplicación de un régimen de bienes de capital fuertemente discriminatorio de la producción local. Se utilizaron rebajas arancelarias, programas especiales de promoción, y el atraso en el pago de los subsidios que se estipularon para los productores nacionales. La industria pasa a importar repentinamente productos que estaban siendo fabricados internamente y cumplían con todas las normas internacionales. Tal es el caso de motores, calderas y refrigeradores entre otros, definiendo así el proceso de ensamblaje que antes comentáramos.

Un dato para destacar al respecto es que hasta el año 1996 sólo un 3,8% de la IBI correspondía a bienes de capital importados dirigidos a la industria de bienes transables, mientras que en 1998 dicho guarismo llega al 47%. La apertura importadora y el destino de dichos bienes en la estructura productiva determinan el tipo de inserción de la economía y el patrón de acumulación resultante de este proceso. Al mismo tiempo, debe señalarse que las magnitudes implicadas en el desarrollo del sector exportador son muy pequeñas, y en definitiva el modelo aperturista favorece al capital concentrado que juega un papel fundamental al asignar recursos internos y externos hacia emprendimientos con elevada rentabilidad: cadenas comerciales, autopistas, trenes, inmuebles, puertos, etc., sin significar ello un beneficio apropiable socialmente.

## **La era de las privatizaciones**

Los años '90 fueron testigo de una oleada de privatizaciones que hacia 1993 ya había arrasado con la mayor parte de los activos del sector público. Entre los rasgos más destacables del proceso, más allá de la mencionada carencia de mecanismos de competencia y otras fallas del proceso privatizador, se encuentra la alta participación del capital extranjero en el total de las operaciones. Si conside-

ramos únicamente los ingresos en efectivo, entre los años 1990 y 1998 los montos percibidos por la nación y las provincias alcanzaron un valor de 18.173 millones de dólares (Cuadro 7). La cifra se incrementa en 1999 con la realización del 14,99% remanente de las acciones de YPF en poder del Estado, venta que agrega una suma cercana a los 2.010 millones de dólares. Del total mencionado, el 31,2% correspondió a desembolsos de empresas y conglomerados locales y 57,4% a capitales extranjeros (Cuadro 6).

Por otra parte, si se considerasen los títulos de deuda implicados en el proceso (en función de su valor de mercado), los ingresos superan los 23 mil millones de dólares. La mayoría de las operaciones se vinculan con activos en manos del Estado nacional. Tanto en el ámbito nacional como provincial, se han efectuado aproximadamente ciento cincuenta operaciones que han incluido la venta de acciones y la segmentación de la propiedad, tal como fue el caso de las empresas de energía eléctrica.

Cuadro 6

*Ingresos en efectivo por privatizaciones (en millones de dólares)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL	
Extr.	1.548	470	2.067	3.181	386	1.202	228	1.111	247	10.440	57,4%
No det.	933	633	1.935	1.270	229	193	145	249	89	5.676	31,2%
Nac.	0	1.227	830	0	0	0	0	0	0	2.057	11,4%
<b>TOTAL</b>	<b>2.481</b>	<b>2.330</b>	<b>4.832</b>	<b>4.451</b>	<b>615</b>	<b>1.395</b>	<b>373</b>	<b>1.360</b>	<b>336</b>	<b>18.173</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Ministerio de Economía de la República Argentina

Si consideramos las privatizaciones desde el ángulo jurisdiccional, el 91% de las mismas fue encarado por el Estado Nacional, mientras que el resto pertenece a los gobiernos provinciales. En el Cuadro 7 se detallan tanto los montos desembolsados como los sectores a los cuales dichos montos fueron destinados. Desagregando sectorialmente, encontramos que tanto las empresas extractivas y energéticas en primer lugar, como el transporte y las comunicaciones en segundo, han sido los núcleos sobre los cuales ha girado todo el proceso. Sin embargo, se debe aclarar que muchas de las operaciones realizadas no han implicado desembolsos directos, sino que existieron compromisos de inversión y pago de cánones, como es el caso de los ferrocarriles, subterráneos y aeropuertos, entre otros (Cuadro 8).

Cuadro 7

*Privatizaciones nacionales y provinciales*

<b>Privatizaciones Nacionales</b>	<b>16.536</b>
YPF y áreas petroleras	5.082
ENTEL	3.528
Gas de Estado	2.461
Centrales eléctricas e hidroeléctricas	1.909
SEGBA	1.648
Aerolíneas Argentinas	654
Petroquímica Bahía Blanca	358
Transportadoras eléctricas	260
SOMISA	149
Resto	487
<b>Privatizaciones Provinciales</b>	<b>1.637</b>
Electricidad	1.244
Agua y saneamiento	133
Transporte	13
Bancos y seguros	187
Papel	50
Alimentos	10
<b>Total (en millones de dólares)</b>	<b>18.173</b>

Fuente: Ministerio de Economía de la República Argentina

Cuadro 8

***Privatizaciones: origen del capital***

<b>En millones de dólares</b>	<b>Extranjera</b>	<b>Nacional</b>	<b>No determinada</b>	<b>Total</b>	
Energía eléctrica	3.698	1.384	0	5.082	28,0%
Petróleo y gas	2.905	1.924	0	4.829	26,6%
Comunicaciones	1.080	471	2.057	3.608	19,9%
Gas (transporte y distribución)	1.542	919	0	2.461	13,5%
Transporte	505	306	0	811	4,4%
Petroquímica	298	153	0	451	2,4%
Bancos y servicios financieros	218	50	0	268	1,5%
Industrias básicas de hierro y acero	17	157	0	174	1,0%
Agua y saneamiento	106	27	0	133	0,7%
Derivados de petróleo y gas	0	116	0	116	0,6%
Oleoductos, gasoductos y poliductos	0	77	0	77	0,4%
Construcción	4	50	0	54	0,3%
Celulosa y papel	43	8	0	51	0,3%
Electrónicos y electrodomésticos	4	11	0	15	0,1%
Hoteles y restaurantes	7	6	0	13	0,1%
Otras industrias manufactureras	0	11	0	11	0,1%
Alimentos y bebidas	10	0	0	10	0,1%
Seguros	4	1	0	5	0,0%
Químicos	0	5	0	5	0,0%
Agricultura, ganadería y pesca	0	2	0	2	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>10.438</b>	<b>5.678</b>	<b>2.057</b>	<b>18.173</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Ministerio de Economía de la República Argentina

La intervención del capital foráneo en todo el proceso de cambio de manos de las empresas públicas tiene su importancia no sólo en el dominio de los negocios más rentables por parte de unas pocas empresas y los frutos del poder monopolístico, sino también en la magnitud que adquieren las remisiones de utilidades al exterior. Es cada vez más un componente fundamental de la balanza de pagos con fuerte impacto en las correspondientes salidas de divisas, que se suman a los clásicos pagos por endeudamiento externo.

Cuadro 9

*La participación del capital extranjero en las privatizaciones*

	%
EE.UU.	47,20
España	11,30
Chile	11,10
Italia	8,40
G. Bretaña	7,70
Francia	7,50
Otros	6,80

Fuente: Ministerio de Economía de la República Argentina

Como podemos apreciar en el Cuadro 9, los capitales originarios de los Estados Unidos fueron partícipes principales en el proceso de privatizaciones, acaparando el 47% de los desembolsos, seguido en segundo término por España y Chile con el 11%. Debe consignarse que en una primera etapa del proceso de privatizaciones fueron los capitales europeos los que primero apostaron a la compra del capital público. Sólo a partir de 1993, con la venta de YPF, los capitales norteamericanos se presentaron agresivamente a disputar un lugar en la apropiación de las empresas estatales.

En la práctica, las privatizaciones estuvieron rodeadas de procedimientos irregulares en los cuales los agentes privados participantes del proceso supieron aprovechar su poder económico para resultar beneficiados con la nueva política. En materia tarifaria, la entrega de las empresas fue acompañada por la elevación del precio de los servicios en el preciso momento en que se hacían efectivas; tal fue el caso de los teléfonos y ferrocarriles entre otras. Durante los gobiernos anteriores las tarifas de los servicios habían estado reguladas, utilizándose como mecanismo de redistribución del ingreso. Es más, las rondas de negociaciones destinadas a evitar el constante incremento tarifario generaron la resignación de aspectos claves tales como el cobro de impuestos a dichas empresas y la dolarización de las tarifas (Gerchunoff y Cánovas, 1995).

Es importante señalar que los incrementos de tarifas fueron utilizados por el Estado con la intención de garantizar elevada rentabilidad para las empresas adjudicatarias. Fue un mecanismo deliberado para obtener mejores ofertas, con lo cual el deterioro de los consumidores de dichos servicios sería una situación de

difícil reversión, dado el escaso poder de renegociación estatal y de los organismos reguladores: papel que quedó en manos de organizaciones sociales que vienen demandando y promoviendo reuniones de discusión y un fuerte protagonismo en las Audiencias Públicas que se convocan a fin de discutir las condiciones de los contratos y sus renegociaciones.

Se puede ejemplificar citando algunos casos específicos, como el del sector de electricidad y gas, que generó cierta estructura competitiva en virtud de la desregulación del sector generador y que no alcanzó a la fase de distribución; es decir, se decidió utilizar en esta última un mecanismo de fijación de precios tope en virtud de un índice de precios y de un factor de productividad, con lo cual se incentivaba a un mejoramiento de la eficiencia (como una forma de apropiarse de la diferencia de utilidad que se había pactado con el organismo regulador) que nunca fue trasladado como beneficio vía precios hacia los consumidores. De todas formas, la idea de vincular directamente los precios a la estructura de costos por parte del gobierno redundó en fuertes aumentos en los servicios, que en el caso del gas fueron del 29% entre 1991 y 1993.

En el caso del agua y los servicios cloacales, la introducción de medidores para el cobro del servicio desplazando el anterior sistema de cobertura por metros cuadrados redundó en mayores costos para los consumidores, debido a que fueron los encargados de financiar la instalación del nuevo sistema. En el caso de los teléfonos se produjo un importante aumento en las tarifas y se implantó un “rebalanceo telefónico” que abarató las llamadas internacionales e interurbanas a costa del encarecimiento de las urbanas, hecho que dada la diferencia de volumen que se registra entre las llamadas de uno y otro tipo, implicó un perjuicio sobre las casas de familia y comercios minoristas, mientras que los beneficios fueron directamente a parar a las manos de las empresas concesionarias.

Es importante señalar que las mejoras producidas en las prestaciones fueron financiadas por los consumidores en la mayoría de los casos, eliminando cualquier clase de riesgo para las empresas, y en algunos casos incluso subsidiadas por el propio Estado Nacional de manera directa, como es el caso de los ferrocarriles, que actualmente reciben un subsidio de 350 millones de dólares anuales. Antes de privatizarse, se utilizó por parte de conocidos periodistas (operadores ideológicos) el argumento de la ineficiencia de las prestaciones y de la pérdida por parte del Estado de un millón de dólares diarios en la administración de los ferrocarriles. Por otro lado, en algunos casos se acordaron inversiones para mejorar la calidad de los servicios a cambio de la extensión de los contratos de concesión.

En ningún caso existió beneficio para los usuarios, y sin lugar a dudas el énfasis otorgado a la libertad con que las empresas se manejaron y el rechazo a normas regulatorias que establecieran claros límites para su accionar determinó los réditos para las empresas privadas. En efecto, el desajuste temporal ocurrido entre la implementación de las normas regulatorias, la creación de los entes y el

traspaso de las empresas, fue funcional a tal situación. En el servicio telefónico, transporte aéreo y ferrocarriles, la privatización se realizó sin que existieran previamente ni los entes reguladores ni los marcos correspondientes. En otros casos como el gas y la electricidad, no existieron los entes correspondientes al momento de la transferencia. El apuro con que fue realizado el proceso redundó en el cuidado de los instrumentos formales más que en el desarrollo de las condiciones reales para el buen desempeño empresarial, que ha venido utilizando argumentos basados en la seguridad jurídica y en la flexibilización necesaria que les permitiese renegociar continuamente los contratos en condiciones en que la “razonabilidad” así lo requiriese.

La ineficiencia de los entes reguladores, vinculada a asimetrías de información o a escaso financiamiento (el cual depende fundamentalmente del resultado de las empresas privatizadas), no puede ser utilizada para explicar por sí misma las falencias que se encuentran en el seno mismo de la relación entre el Estado y los consorcios. Debemos tener presente que la designación de los directivos de los entes está estrechamente vinculada a los designios del poder ejecutivo, y que en función de ello la defensa de los intereses de los consumidores difícilmente pueda ser llevada a cabo por entidades que carezcan de autonomía para desempeñar tales funciones.

A pesar de haberse incorporado la figura de las entidades de defensa de los consumidores como instancia participativa dentro de los entes de regulación en la Constitución de 1994, tal situación no se ha manifestado en acciones que traspasen la esfera de lo consultivo y que impliquen mejoras en la situación de los consumidores. Es decir, no se ha permitido su participación directa dentro de las decisiones de los entes, basándose en el argumento de que dichos organismos deben ser jueces neutrales y de que la influencia de los consumidores en representación de sus intereses socavaría tal premisa. En realidad, estamos en presencia de un juego de intereses en el cual el Estado toma parte activamente, volcando toda su fuerza en la defensa de los intereses de una de las partes, los consorcios, y evitando por otro lado cualquier tipo de protagonismo de los usuarios que limite las elevadas tasas de rentabilidad de las empresas.

### **Concentración empresarial, Estado y endeudamiento**

Conjuntamente con los cambios producidos en la distribución del ingreso, se han producido modificaciones en la cúpula empresarial durante la presente década, modificándose la interacción propia de épocas anteriores entre empresas estatales, de capital externo o local. Actualmente debe pensarse la existencia de un bloque económico dominante que articula el capital de origen local con el externo, situación potenciada con la privatización de las empresas públicas y un proceso creciente de fusiones y ventas que se opera entre capitales de origen local y



externo y con tendencia a un mayor peso en la propiedad de las empresas de los capitales externos. Es un proceso que se aceleró luego de la crisis mexicana y la más reciente de los años 97/98, y que se expresa en todas las ramas de la actividad económica.

Existen evidencias que hacen pensar en un creciente papel de los capitales de origen local en la primera mitad del período como consecuencia de un proceso de repatriación de capitales con destino a las inmensas posibilidades de obtener elevadas tasas de retorno para la inversión especulativa, las inversiones derivadas de las ventas de empresas estatales, y los fuertes rendimientos en el mercado de capitales. Por el contrario, la fuerte fuga de capitales expresada como depósitos de argentinos en el exterior registrada en la segunda mitad estaría produciendo nuevos reacomodamientos en la cúpula empresaria, con ventajas para los capitales transnacionales más concentrados y asentados en los sectores de mayor ventaja comparativa a la hora de obtener tasas de retorno altamente favorables, tales como los servicios públicos, el petróleo, los alimentos, o las finanzas.

El achicamiento constante de la participación de las empresas estatales hasta su virtual eliminación ejerció una influencia significativa en la demarcación de la nueva estructura de la cúpula empresaria. Dicho cambio abarcó también el plano sectorial, favoreciendo el desarrollo del sector terciario en desmedro del secundario.

Los cambios más importantes que se produjeron en la cúpula empresaria están relacionados con la aparición de una cantidad importante de joint-ventures (articulaciones de grupos económicos nacionales con grandes conglomerados extranjeros o con empresas transnacionales), la mayoría de ellos relacionados con la adjudicación de las empresas públicas y por consiguiente con el aprovechamiento de las políticas utilizadas por el Estado durante dichos procesos, que le confirieron importantes privilegios en materia regulatoria, subsidios y subvaluación en los precios de las adquisiciones.

Un dato a considerar es que para las doscientas principales empresas en la Argentina se verifica una independencia entre sus niveles de alta rentabilidad y el fenómeno de la recesión o crisis, que impacta como pérdida de ingresos en los sectores populares y como pobreza y desempleo en aumento. A modo de ejemplo, durante la crisis del tequila en 1995, el monto de facturación de dichas empresas fue un 11,3% mayor que en el año 1994, mientras que las utilidades se incrementaron en 29,9%. Durante dicho lapso, los consorcios adjudicatarios de los servicios públicos privatizados, tanto como los holdings, mostraron niveles crecientes de facturación y de los márgenes benéficos en relación con las ventas. Debe recordarse que es un período de importantes saltos en los niveles de subutilización de la fuerza de trabajo.

Por lo tanto, y si bien existen factores tales como la posibilidad de financiamiento en el exterior, la integración vertical u horizontal y los subsidios otorga-

dos por políticas decididamente preferenciales por parte del gobierno, puede destacarse entre otras la posibilidad que tienen los grandes conglomerados transnacionales para adaptarse a las fases contractivas de la economía. En ese sentido se destacan las empresas vinculadas al proceso de privatización y concentración de la economía local, que dan contenido particular a la transformación de la estructura empresaria en los últimos años (Azpiazu, 97).

Cuadro 10

*La concentración empresaria en Argentina*

	Tasa de cto. en ventas			% prom. en vtas. tot.			Cant. de firmas prom.		
	1991-97	1991-95	1995-97	1991-97	1991-95	1995-97	1991-97	1991-95	1995-97
TOTAL	13,6	15,8	9,1	100,0	100,0	100,0	200,0	200,0	200,0
Estatales	(26,6)	(32,3)	(14,0)	7,6	10,5	2,7	8,9	11,0	4,0
Emp. locales indep.	14,0	22,4	(1,1)	11,8	12,1	11,6	38,0	40,0	34,7
Gdes. grupos locales	10,6	16,0	0,6	20,8	21,8	19,9	53,9	57,2	47,7
Emp. transnacionales	26,9	28,7	23,3	14,7	12,2	17,7	34,9	29,6	43,7
Conglomerados ext.	20,1	14,7	31,7	16,6	14,8	18,1	29,0	29,0	27,7
Asociaciones	27,7	42,9	2,0	28,7	28,6	30,0	35,4	33,2	42,3

Fuente: Proyecto de Privatización y Regulación en la Economía Argentina, Documentos de Trabajo Nro. 6 y 7, Area de Economía y Tecnología de FLACSO.

La aguda concentración empresaria evidenciada durante la década actual, y su vínculo con la salida de capitales, no ha sido menor en el transcurso del Plan de Convertibilidad. Si el shock implantado en la economía a principios de los '90 fue un arma utilizada por el oficialismo para demostrar que la confianza depositada por los tenedores de activos internacionales era una señal extremadamente positiva, la reversión de esta situación después del año 1993 debería considerarse de manera inversa. En efecto, entre los años 1991 y 1992 el stock de activos externos de residentes disminuyó de 60,4 miles de millones de dólares a 53,6 miles de millones de dólares. Estamos refiriendo a un proceso de repatriación de capitales en convergencia con las oportunidades de privatizaciones, proceso que verifica un signo contrario luego del efecto recesivo de la crisis mexicana. La estabilización de los niveles de endeudamiento externo también acompañó este proceso.

Si bien la repatriación de capitales estuvo vinculada estrechamente al proceso de privatizaciones y de valorización del capital que se generó alrededor de éste, la nueva coyuntura internacional, con una tasa de interés doméstica superior a la internacional y el seguro de cambio que implicaba la paridad fijada por la Ley de Convertibilidad, fueron dos factores que influyeron en el comportamiento de los movimientos de capitales.

A partir del año 1993, la disminución en el ritmo de las privatizaciones, la revaluación del valor de los activos en poder de los consorcios que habían participado en las adjudicaciones, y la rentabilidad privilegiada que dichas empresas habían obtenido, sumado a los frutos de la IED, determinaron un nuevo marco de salida de capitales.

Si a lo anterior le agregamos el crecimiento de las remesas de utilidades al exterior, que pasaron de 1.200 millones a comienzos de la década a unos 3.500 millones en 1998 y en los pagos de los servicios de la deuda, obtenemos un cuadro de situación en el cual el sector privado fue el principal encargado de remitir divisas hacia el exterior. Además, fue el que más se endeudó proporcionalmente en todo el proceso (multiplicó por 10), superando el crecimiento en los niveles de endeudamiento del Sector Público (lo duplicó). Igualmente debe constatar que el Sector Público sostuvo el actual régimen cambiario con endeudamiento externo y dispuso de ese modo de un stock de reservas, neto del pago de su propia deuda, que a pesar de la fuerte salida de capital registró un considerable aumento durante la etapa de la convertibilidad. El Cuadro 11 nos da una mejor idea de lo expresado anteriormente.

Cuadro 11

*Fuga de capitales (en miles de millones de dólares)*

	1993	1994	1995	1996	1997
Salida de capitales	3,4	5,9	12,1	9,3	12,1
Renta pagada al ext.	1,8	2,6	3,9	4	4,8
Intereses deuda ext.	3,6	4,7	6,3	7,2	8,8
Amort. deuda ext.	3,9	2,4	2,6	5,3	5,6
Remisión dividendos	0,8	1	1	1,1	1,6
Exportaciones	13,1	15,8	21	23,8	26,2
Saldo de Bza. Com.	-3,7	-5,8	0,8	0,1	-4,2
IED*	4	2,5	3,4	4,5	5,5
Nuevos aportes IED*	0,7	1,3	0,9	1,7	2,1

Fuente: Basualdo, Eduardo sobre la base de datos del Ministerio de Economía. \*No incluye reinversión de utilidades. \*\*Excluye IED orientada a compra de empresas públicas o privadas.

Se observa claramente que las salidas de capitales durante 1997 fueron superiores a los 16,9 mil millones de dólares, mientras que el pago de intereses de la deuda más las amortizaciones alcanzó los 14,4 miles de millones de dólares. El

cuadro muestra cómo en 1997 la pérdida de recursos superó los 30 mil millones de dólares, más que los ingresos obtenidos en materia exportadora, con lo cual (y considerando además que en dicho año se experimentó un fuerte déficit comercial) la configuración de un elevado y creciente endeudamiento con el exterior queda por explicada (Basualdo, 99).

El cuadro depredatorio que la fuga de activos externos le impone al sistema económico tiene su correlato en altos niveles de endeudamiento, al que recurren los sectores público y privado. La estimación de la deuda externa a marzo de 1999 alcanza los 140 mil millones de dólares. Comparado con los inicios de la convertibilidad, esto arroja un incremento del orden de los 80 mil millones de dólares. A pesar de ser el sector público el principal emisor de dicha deuda, por 81 mil millones de dólares, el sector privado no financiero, con 35 mil millones de dólares a fines del 1999, incrementó en diez veces su stock de deuda desde que se implantó el nuevo plan (Cuadro 12).

Cuadro 12

*La deuda externa argentina*

	Dic-91	Dic-92	Dic-93	Dic-94	Dic-95	Dic-96	Dic-97	Dic-98	Dic-99
Sector Pub. No Financiero y Bco. Central	52.739	50.678	53.620	61.274	67.002	73.511	74.803	82.406	81.011
Sector Privado No Financiero	3.521	5.568	9.708	13.538	17.918	20.589	28.981	35.087	35.062
Sector Financiero sin Banco Central	5.074	6.520	8.881	10.799	13.627	15.656	20.531	22.245	23.607
Total de Deuda Externa	61.334	62.766	72.209	85.656	98.547	109.756	124.315	139.738	139.680

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

Los crecientes niveles de endeudamiento del sector público determinaron que el equilibrio impositivo necesario para el sostenimiento del actual modelo debiera realizarse sin tomar en cuenta las distintas realidades de la sociedad argentina. La creciente carga de intereses de la deuda pública interna y externa modificó en forma sustancial la estructura del gasto público y exigió un importante incremento en los niveles de recaudación.

El nivel de endeudamiento del sector público aumentó considerablemente la necesidad de financiamiento en los mercados de capitales como forma de compensar el déficit del sector público. Como lo demuestra el Cuadro 13, considerando las privatizaciones y los intereses de la deuda pública (gran impacto de la reanudación de los pagos de intereses a partir de 1993 luego del Plan Brady), el déficit ha crecido en forma considerable en comparación al nivel de 1991.

Cuadro 13

*Intereses y saldo fiscal (en millones de dólares)*

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Intereses pagados Deuda Pública	3.795,0	1.890,0	2.914,0	3.150,3	4.083,5	4.607,9	5.745,0	6.660,3
Sup. Fiscal (déficit)*	(670,0)	3.030,0	2.730,5	(285,9)	(1.373,3)	(5.264,4)	(4.276,6)	(4.073,5)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía. \*Incluye intereses e ingresos por privatizaciones.

Los intereses de la deuda pública pasaron de representar el 1,23% del PBI en 1993 al 2,31% en 1998, y utilizan el 18% del Gasto Público presupuestado para el año 2000. El Cuadro 13 muestra claramente cómo la caída en los ingresos por privatizaciones a partir del año 1994 y la reanudación de los pagos de los intereses revirtieron fuertemente el signo del resultado del sector público, el cual sufre su mayor impacto en 1995 con el efecto tequila y denota la clásica inflexibilidad del gasto con un constante crecimiento de los pagos por intereses de la deuda externa pública (principal componente de la tan mentada inflexibilidad). Esta situación queda legalizada y perfeccionada con la aprobación en 1999 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, también llamada de Convertibilidad Fiscal, que establece un límite al déficit fiscal en relación con el PBI y del mismo modo lo hace con los niveles de endeudamiento estatal.

Mucho se habló en la década en torno a reducir el déficit fiscal y el gasto público, en acuerdo con los postulados del Consenso de Washington, y pese a las privatizaciones y cesantías de empleados de la Administración Central que contribuyeron a restar 2/3 de la planta permanente del Estado Nacional y sus empresas, casi 600.000 trabajadores, la realidad ha sido la de un presupuesto en expansión. La constante necesidad de recursos por parte del Estado determinó una estructura impositiva de carácter regresivo y una baja presión fiscal en relación con otros países. El balance de la década apunta que entre 92/98 la recaudación aumentó un 27%, consolidándose como principal tributo en materia de recaudación el Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuya recaudación se incrementó un 47% y es representativa del 60% de la recaudación impositiva total. Sigue en orden de importancia el Impuesto a las Ganancias, que siendo menos de la mitad del IVA en la recaudación, se incrementó un 255%. Ambos tributos, que constituyen la principal fuente de financiamiento tributario, reconocen el mayor índice de evasión y elusión fiscal.

Cuadro 14

*Participación de los impuestos en la estructura tributaria*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Impuesto a la ganancias	6,8	11,3	13,0	15,6	15,7	17,2	19,0
IVA Neto	35,2	37,0	36,2	41,6	41,9	40,8	40,6
Combustible y Gas	6,7	4,9	4,6	5,4	5,4	8,1	7,4
Otros	16,5	10,5	10,5	8,2	7,7	6,4	6,9
Comercio Exterior	5,5	5,8	6,2	5,2	5,2	5,8	5,6
Seguridad Social	29,3	30,5	30,0	24,0	24,1	21,7	20,5

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

En el total de lo recaudado (impuestos, aduana, seguridad social) se observa que el IVA representa un 40,6%, Ganancias 19,0%, y Seguridad Social 20,5%. En 1992 la situación era: IVA 35,2%, Ganancias 6,8%, y Seguridad Social representaba el 29,3% del total recaudado. La reducción en la recaudación de la Seguridad Social y el aumento del gasto muestran el desfinanciamiento y la crisis del sistema previsional, tal como mencionamos en apartados anteriores. En 1993, tomando el PBI a precios de ese año, la recaudación tributaria representaba el 16,6% del mismo, mientras que en 1998 fue del 17,37% (calculando el PBI con la tasa de crecimiento provisoria del 3,8%), mientras que los gastos corrientes que incluyen los intereses de la deuda pasaron de representar el 18,7% del PBI a hacerlo en un 19,8% en los años mencionados.

En este análisis queda demostrado que el aumento en materia recaudatoria fue absorbido por el aumento correspondiente del gasto (las tasas de crecimiento en el período 93-98 fueron 27% y 28% respectivamente), y la modificación de la estructura del gasto fue dirigida a achicar los gastos corrientes para hacer frente a los gastos en materia de intereses.

En relación con el gasto (1993/1998) se observa un aumento del orden del 28%, mientras que el cambio en su composición ha sido el siguiente: los intereses de la deuda han aumentado su participación del 6,58% al 11,67%, los montos destinados a la Seguridad Social pasaron de representar el 28,3% de los gastos corrientes a hacerlo en un 30,6%, mientras que la gran disminución fue evidenciada en el rubro Gasto de Consumo y Operación (que incluye las remuneraciones del sector público y la compra de bienes y servicios), del 27,8% a un 16,4%. Al mismo tiempo se verifica en la actualidad un fuerte deterioro de las prestaciones de la seguridad social.

## **Conclusiones**

La finalización de la década de los '80 estuvo acompañada por importantes modificaciones en el funcionamiento de la economía, el Estado y la sociedad argentina, las cuales venían procesándose desde mediados de los años '70. El nuevo gobierno (Menem/89) se encontró frente a una situación en la cual la inflación y la descapitalización de la economía eran los puntos más visibles que reclamaban ser modificados. En realidad, las medidas adoptadas respondieron a una reestructuración que no sólo atendió dicha problemática heredada, sino que fue mucho más allá e implicó una adecuación del rumbo que posibilitó la profundización de un modelo delineado esencialmente a partir del golpe de estado del '76, y cuyo eje central remite a la concentración y centralización del capital.

La visible reducción inflacionaria es un hecho. El crecimiento del PBI debe relativizarse en relación con la baja performance del decenio de los '80, especialmente el muy bajo nivel de 1989. El dato relevante, sin embargo, está dado por el elevado costo que en materia social se ha generado. Es la contrapartida más evidente que se puede apreciar ante la baja inflacionaria y los registros de crecimiento. La política destinada a contener la inflación (desde la apertura indiscriminada de la cuenta corriente, la liberalización de la cuenta de capitales y la desregulación de los mercados, hasta el Plan de Convertibilidad) impactó en el mercado de trabajo produciendo la destrucción de puestos laborales, caídas en los salarios reales de los trabajadores y precarización de las condiciones de trabajo. Por su parte, el crecimiento del producto (mostrado por registros estadísticos fuertemente cuestionables), que había sido considerado como una condición suficiente para el derramamiento del bienestar hacia el resto de la población, no tuvo su correlato en los niveles de vida de ésta, impactando de manera regresiva, al igual que en épocas anteriores, en la distribución del ingreso, y quedando de esta forma fuertemente cuestionado uno de los principales postulados con los que el neoliberalismo justificó la implementación de las políticas.

La redistribución regresiva del ingreso fue la consecuencia lógica del sendero por el cual la economía fue obligada a transitar. Es decir, si bien la internacionalización de los movimientos de capitales y mercancías es un proceso que ya a finales de los '80 y principios de los '90 se encontraba en pleno auge, la rapidez y virulencia con que la economía fue integrada al nuevo contexto mundial se tradujo en un mayor grado de vulnerabilidad ante shocks externos, los que difícilmente puedan ser amortiguados en virtud de las limitaciones en materia de políticas activas, acentuadas con el régimen de convertibilidad. La libre entrada y salida de capitales allanó el terreno para el aprovechamiento de importantes rentas financieras derivadas de las altas tasas de interés y del proceso de privatizaciones encarado por el gobierno, las cuales no sólo implicaron un fuerte ingreso de capitales (los que a su vez permitieron el boom de los primeros años de la convertibilidad), sino también una fuerte contracción ante cambios en las condiciones

internacionales, con las consiguientes caídas en los niveles de actividad interna y afectando por lo tanto los niveles de empleo y condiciones de vida de la mayor parte de la sociedad.

La apertura y la revaluación del tipo de cambio juegan un rol clave a la hora de evaluar el papel de la Argentina en el contexto internacional. La entrada de productos importados fue utilizada como un mecanismo para disminuir la inflación, pero terminó a su vez desencadenando un modelo de aguda desindustrialización que explica una de las causas fundamentales del desempleo crónico en la década de los noventa. La integración al mercado mundial manteniendo el antiguo esquema de división del trabajo, en el cual se acentúa la primarización del esquema exportador (con gran participación de productos como el petróleo y el gas, los cuales debido a la intensidad de extracción y a la ausencia de inversiones en materia exploratoria encuentran serios límites para su desarrollo futuro) y la dependencia hacia las importaciones de manufacturas de origen industrial, fortalecen la vulnerabilidad externa de la Argentina. En función de lo anterior se verifican fuertes déficits comerciales con la Unión Europea y los Estados Unidos, mientras que en el comercio con el Brasil el saldo ha sido deficitario en la primera etapa de la década, registrando ligeros superávits en la actualidad. De todas formas y a pesar de haberse incrementado el comercio intrazona (Mercosur), nos enfrentamos con una estructura en la cual el principal sector productor de manufacturas de origen industrial se caracteriza por el ensamblaje y exportación posterior, con un valor agregado generado internamente apenas significativo. Las perspectivas respecto al rol que ocupará la Argentina en el comercio en los próximos años no son para nada favorables, y dependen en gran medida de lo que pueda ocurrir en las rondas de negociaciones que se lleven a cabo en los ámbitos donde predominan los intereses de las principales potencias mundiales, que lejos de intentar inducir modificaciones en las pautas del comercio mundial, tienden a perpetuar los patrones de especialización vigentes.

El cambio de funciones del Estado que muchos presentan como “achicamiento”, afirma su “aparente” desaparición mediante la política de privatizaciones y de cesantías. A la vez, y curiosamente, el incremento en los niveles de gasto, junto a la expansión del endeudamiento público (en 1999 alcanza los 114.000 millones de dólares), señala parte de la nueva función del Estado en la asignación de recursos para las nuevas modalidades de acumulación de capitales. El nuevo papel del Estado es uno de los hechos más significativos en materia de transformaciones ocurridas en el transcurso de los ‘90.

El balance de la década en este sentido nos enfrenta con un Estado que liquidó sus activos en empresas y que con los pagos de intereses de la deuda pública, que se han transformado en el componente más importante del presupuesto nacional y principal causal del desplazamiento de gastos hacia otras áreas fundamentales de la economía, han generado una grave situación de desfinanciamien-



to del sistema de seguridad social. Además se verifica una excesiva carga tributaria sobre los sectores de menores recursos, todo en aras de facilitar la apropiación de renta por los capitales más concentrados e incluso el incremento sustancial de la remisión de utilidades al exterior.

Por lo tanto, y teniendo en cuenta que en los años '90 se ha producido en nuestro país un fuerte proceso de concentración empresaria estrechamente vinculado al proceso de privatizaciones y valoración del capital que se generó a su alrededor, podemos concluir que la desaparición del Estado no ha sido más que "aparente" en el sentido de que ha jugado un rol fundamental a la hora de defender los intereses de los grupos dominantes y de garantizar la lógica regresiva de un modelo impuesto por una elite dominante, que encuentra en el desempleo, en la fragmentación social y en los crecientes grados de polarización a su arma más efectiva para alcanzar sus objetivos de acumulación de la riqueza nacional.

Anexo

Gráfico 1

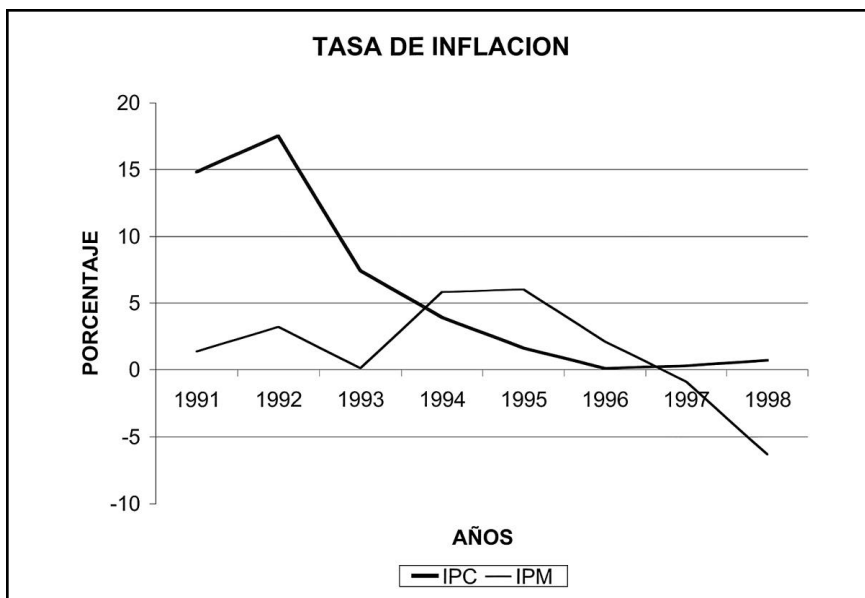


Gráfico 2

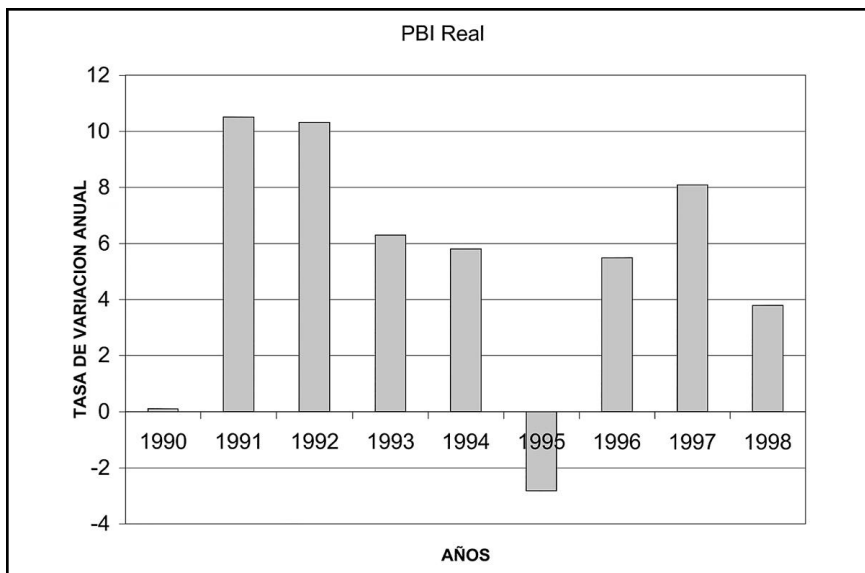


Gráfico 3

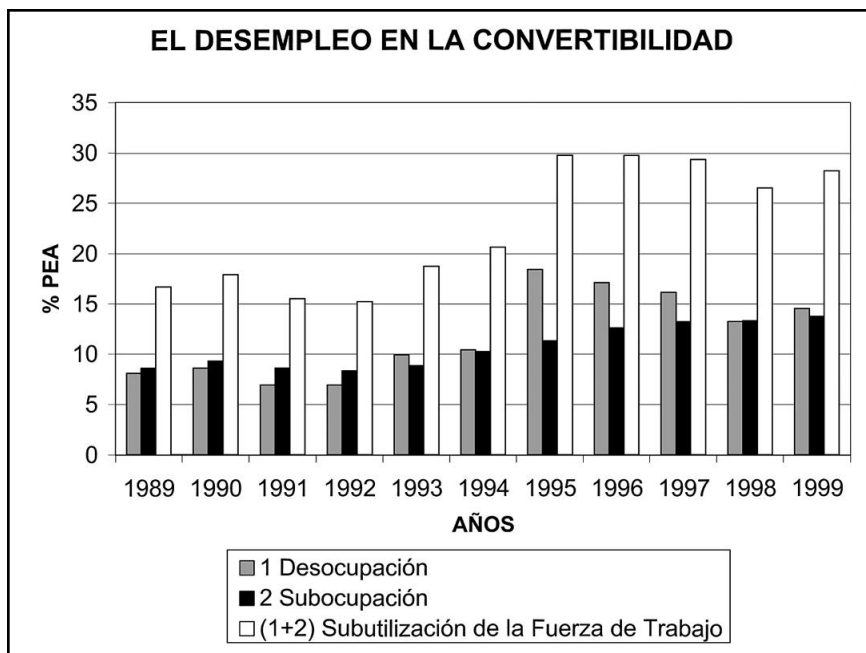


Gráfico 4

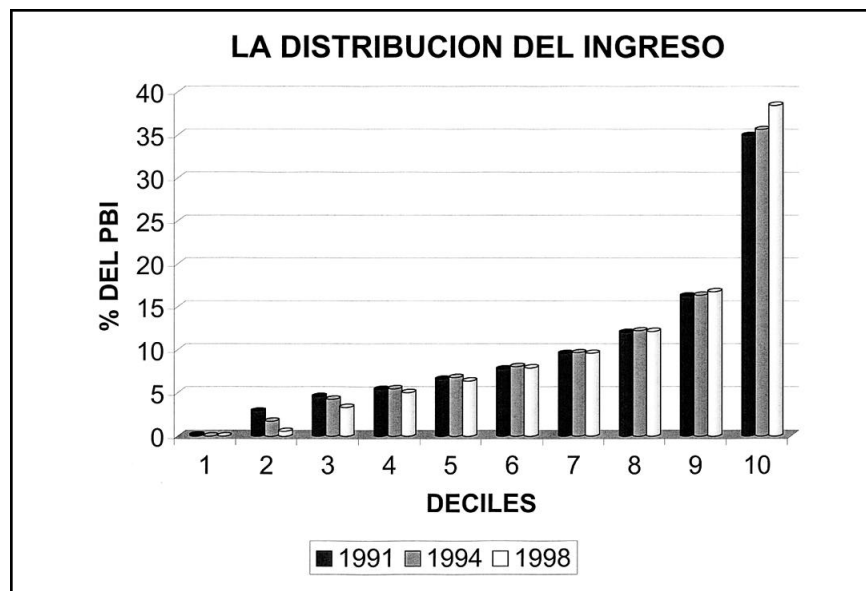


Gráfico 5

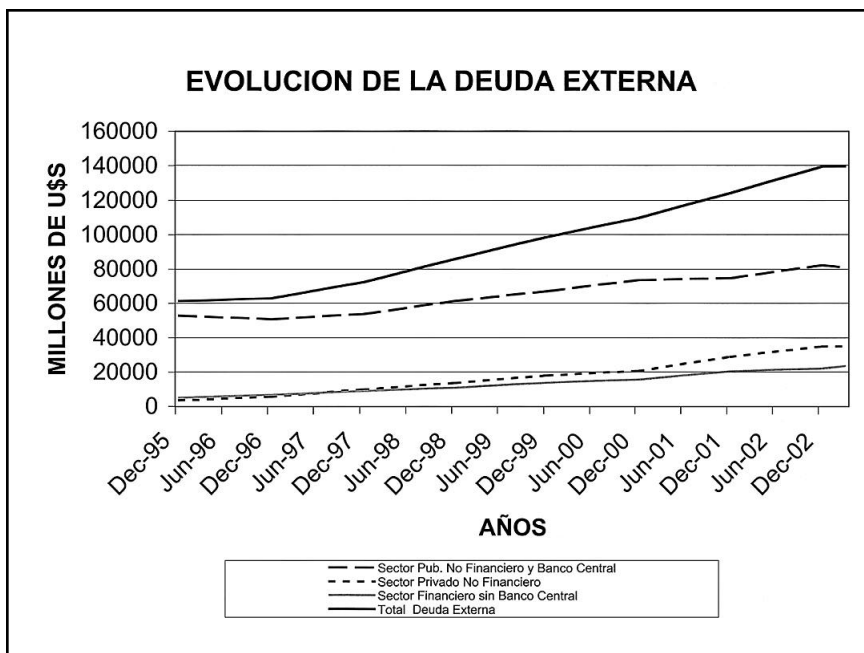
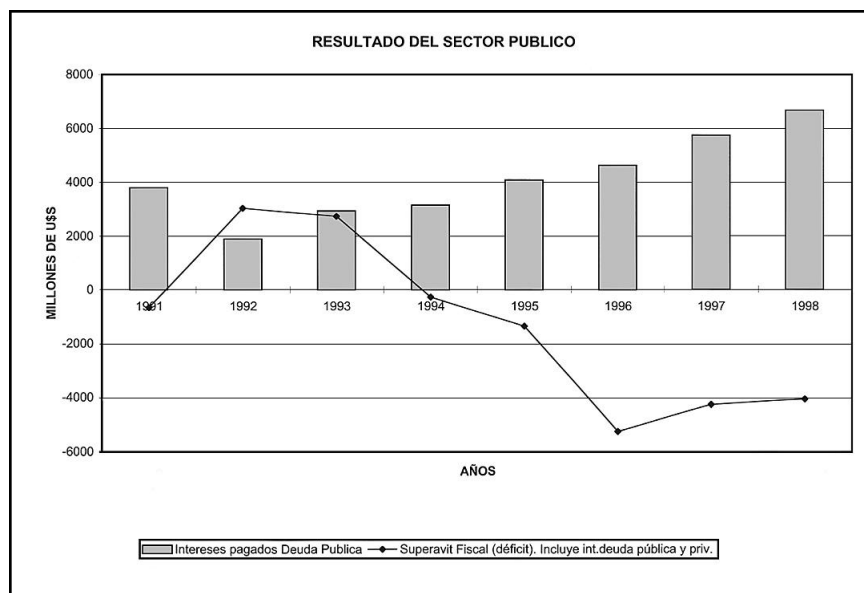


Gráfico 6



## **Bibliografía**

- Azpiazu, Daniel 1997 “El nuevo perfil de la elite empresaria. Concentración del poder económico y beneficios extraordinarios”, en *Realidad Económica* (Buenos Aires) N° 145, enero/febrero.
- Basualdo, Eduardo 1999 *Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política* (Buenos Aires: Instituto de Estudios sobre Estado y Participación de la Asociación de Trabajadores del Estado), agosto.
- Bleger, Leonardo y Rozenwurcel, Guillermo 1997 “El sistema bancario argentino en los noventa: de la profundización financiera a la crisis sistémica”, en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. 37, N° 146, julio/septiembre.
- Campione, Daniel 1996 “La Reforma del Estado. 10 años y sus resultados”, en *Revista de la Cooperación* (Buenos Aires: Fundación de Educación, Investigación y Asistencia Técnica-IDELCOOP) N° 96.
- Centro de Estudios para la Producción 1998 *Notas de la Economía Real* (Buenos Aires: Ministerio de Economía de la República Argentina) N° 8, octubre.
- Fanelli, José 1998 “Estabilidad, reforma estructural y crecimiento: Reflexiones sobre el régimen de convertibilidad en la Argentina”, en *Serie de Documentos de Economía* (Buenos Aires: Universidad de Palermo-CEDES) N° 8.
- Fanelli, José; Frenkel, Roberto y Rozenwurcel, G. 1990 “Growth and Structural Reform in Latin America. Where we stand”, en *Documento CEDES* (Buenos Aires) N° 57.
- Ferrer, Aldo 1997 “El Mercosur: entre el Consenso de Washington y la integración sustentable”, en *Comercio Exterior* (Buenos Aires) Vol. 47, N° 5, mayo.
- Frenkel, Roberto y Rozada Martín 1999 “Liberalización del balance de pagos. Efectos sobre el crecimiento, el empleo y los ingresos en Argentina”, en *Serie de Documentos de Economía* (Buenos Aires: Universidad de Palermo-CEDES) N° 11, abril.
- FIDE 1998 “El séptimo aniversario de la convertibilidad”, en *Revista* (Buenos Aires) N° 234, abril.
- Gambina, Julio 1999 “La crisis y su impacto en el empleo”, en Boron, A.; Gambina, J. y Minsburg N. (comps.) *Tiempos Violentos* (Buenos Aires: CLACSO-EUDEBA).
- Gambina, Julio 1997 “Crisis del neoliberalismo. Sus alcances, proyecciones y consecuencias”, en *Revista Periferias* (Buenos Aires) Año 2, N° 2.

García, Alfredo 1995 “El programa de liberalización financiera en Argentina”, en Minsburg, N. y Valle, H. (comps.) *Argentina Hoy: Crisis del modelo* (Buenos Aires: Editorial Letra Buena).

García, Alfredo 1992 “La marcha del Plan de Convertibilidad”, en *Realidad Económica* (Buenos Aires) N° 107, abril.

Gerchunoff, Pablo y Cánovas, Guillermo 1995 “Privatizaciones en un contexto de emergencia económica”, en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), Vol. 34, N° 136, enero/marzo.

Gerchunoff, Pablo y Torre Juan Carlos 1996 “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), Vol. 36, N° 143, octubre/diciembre.

López, Andrea y Felder, Ruth 1999 “La regulación estatal ¿servicio público o fallas de mercado?”, en *Realidad Económica* (Buenos Aires), N° 163, abril/mayo.

Thwaites Rey, Mabel 1998/9 “Ajuste estructural y reforma del Estado en la Argentina de los '90”, en *Realidad Económica* (Buenos Aires), N° 160/1, noviembre/febrero.

Vilas, Carlos 1999 “Regulación de los movimientos internacionales de capital”, en *Realidad Económica* (Buenos Aires), N° 165, julio/agosto.

Williamson, John 1990 “What Washington means by policy reform”, en *Latin American Adjustment. How Much has Happened?* (Washington: Institute for International Economics).

---

## *Capítulo 10*

### *Ajustes, costos sociales y la agenda de los pobres en Venezuela: 1984-1998*

— Margarita López Maya \* y Luis E. Lander \*\*

#### **Introducción**

**D**esde 1979 la sociedad venezolana ha experimentado un profundo deterioro económico expresado en cualquiera de los indicadores que se usan para medir esta actividad, y que inexorablemente se ha traducido en una dramática involución en la calidad de vida de vastos sectores de la población. Esta situación ha significado un retroceso en importantes logros obtenidos durante el proceso de modernización industrialista, que caracterizó a esta sociedad desde la segunda posguerra y hasta la crisis de la deuda a principios de la década de los ochenta.

Si bien esta situación en rasgos generales es parecida a la presentada en otros países de América Latina, es importante poner de relieve algunos aspectos distintivos de la experiencia venezolana que pueden ayudar a explicar las particularidades más impactantes de su proceso. En primer lugar, es de destacar la volatilidad de la economía venezolana motivada por un ingreso fiscal petrolero, que ha sido fuente principal de riqueza y que de acuerdo a coyunturas internacionales se ha caracterizado por una alta fluctuabilidad, haciendo difícil estimaciones acertadas del ingreso fiscal (ver Gráfico 1). Esta es una variable que reiteradamente ha afectado los planes de ajuste en Venezuela. Muy relacionado con ella, en segundo lugar, es también importante enfatizar las magnitudes de ese ingreso público y su relación con el modelo de desarrollo. El proyecto modernizador hegemónico en Venezuela a partir de la

---

\* Licenciada en Historia y doctora en Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Profesora investigadora del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la misma universidad.

\*\* Ingeniero mecánico y candidato a doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Profesor en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UCV.

segunda posguerra se sostuvo, con cierto éxito, en la *distribución* desde el Estado de los ingresos fiscales petroleros. Eso significó por una parte un innegable mejoramiento en las condiciones de vida de amplios sectores sociales, y por la otra un umbral de expectativas de ascenso y mejoramiento social, acompañado de una idea de Estado protagónico en la realización de esas expectativas, que es superior al de otros países de la región. Estos factores se relacionan con la incapacidad que este país ha mostrado hasta la fecha para recuperar la “senda del crecimiento económico”, y con la sostenida y radical resistencia política que esta sociedad ha presentado al modelo modernizador de orientación neoliberal, el cual ejerce su hegemonía sobre la región gracias a la influencia predominante de las agencias de financiamiento internacional.

Gráfico 1



Fuente: Baptista, 1997. Cálculos y gráfico propios.

En Venezuela, políticas de ajuste macroeconómico de influencia doctrinaria neoliberal han intentado aplicarse desde el gobierno de Luis Herrera Campíns (1979-1984). Los varios intentos han estado signados por su corta duración: los primeros marcadamente inconsistentes (Herrera Campíns y Lusinchi), y los más recientes, consistentes (Pérez y Caldera), enfrentados a una fuerte resistencia popular que culminó con su derrota política. Esta sucesión de intentos fallidos permite catalogar al caso venezolano como un ejemplo típico de una sociedad con *fatiga de ajuste*, entendiendo por tal a una sociedad que, por lo reiterado de los intentos fallidos, pierde confianza en la capacidad de ese proyecto para superar la crisis (Smith y Korzeniewicz, 1997).



Los fracasos de las políticas de ajuste, y la imposibilidad de instrumentar a partir de ellas programas de reestructuración económica relativamente exitosos, han acentuado y profundizado el declive económico del país iniciado con el agotamiento del modelo de desarrollo anterior, reforzando las tendencias al deterioro social que comenzaron a manifestarse al inicio de ese declive. En Venezuela, a diferencia de otros países de la región, no hay resultados, más allá de algunos datos puntuales, que permitan evaluar con justeza el impacto social de estos ensayos. La polémica se sitúa hasta ahora en otro lugar. Quienes se ubican en una perspectiva teórica afín al neoliberalismo, sostienen que en Venezuela lo que ha faltado es el mantenimiento sostenido de políticas de ajuste, y atribuyen a las interrupciones sucesivas de éstas el dramatismo de los indicadores socioeconómicos. La cultura “premoderna” del venezolano, factores de poder calificados como “dinosaurios”, y la ingerencia de “la política” en decisiones del ámbito económico, son algunos de los argumentos extremos esgrimidos por quienes simpatizan con el neoliberalismo para explicar la razón de este fracaso. Por el contrario, los críticos a esta doctrina presentan los indicadores de los años recientes como prueba de lo perverso del modelo propugnado por las agencias internacionales de financiamiento, y comparten y participan en la resistencia política que los intentos de su aplicación en el país han suscitado.

Pero, en rigor, para el caso venezolano, a partir de los indicadores socioeconómicos y de la experiencia turbulenta de los distintos intentos de implementación de políticas de ajuste, no es posible extraer conclusiones definitivas. Mientras que en otros países de la región indicadores de resultados como el abatimiento de la inflación o la recuperación de un crecimiento inter-anual sostenido permiten lecturas diversas, según la perspectiva teórica del analista, en Venezuela los datos empíricos nos confrontan con una irrefutable situación de deterioro económico y social: tanto el agotamiento del viejo modelo como la incapacidad de las políticas de ajuste implementadas se conjugan.

Dedicaremos una primera parte a caracterizar los principales rasgos de las políticas de ajuste implementadas por los gobiernos venezolanos desde el mandato de Jaime Lusinchi (1984-1989). Aunque el gobierno previo de Luis Herrera Campíns tuvo también algunas orientaciones neoliberales, la convergencia del segundo boom de precios petroleros (1979-81) con la fuerza de las rutinas e inercia del petro-Estado venezolano conspiraron en contra de la implementación de éstas, y en rigor no se aplicó durante ese gobierno un programa de ajuste. Más bien, el gobierno de Luis Herrera terminó actuando en la forma que había criticado a sus antecesores (López Maya y otros, 1989: pp. 54). Sin embargo, ese período gubernamental terminaría con una devaluación de la moneda a partir de la cual el gobierno de Jaime Lusinchi intentaría la implementación de una primera política de ajuste de naturaleza *heterodoxa*. Sobre este programa de ajuste, así como los sucesivos de los dos gobiernos siguientes de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) y Rafael Caldera (1994-1998), nos detendremos con algún detalle. La segunda par-

te estará centrada en la revisión de los indicadores socioeconómicos más representativos de los costos que la población venezolana ha tenido que pagar, tanto por el declive como por el ajuste. En la última y tercera parte nos detendremos a presentar la resistencia del pueblo venezolano a estas políticas, mostrando las motivaciones y los actores de la protesta popular durante los tres períodos gubernamentales para esbozar lo que podríamos denominar *la agenda de los pobres para el inicio de siglo*.

### **Los tres paquetes de ajuste macroeconómico**

El gobierno de Jaime Lusinchi se inicia en febrero de 1984, en una situación de recesión económica que llevaba ya varios años (Valecillos, 1992: p. 56). Pese a que entre 1979 y 1981 el Estado venezolano percibió un ingreso mayor que el obtenido en los cinco años del primer gobierno de Carlos Andrés Pérez (Baptista, 1997: p. 143), coincidentes con el primer boom de los precios petroleros en el mercado mundial del año 1974, los recursos resultaron insuficientes para cubrir los múltiples compromisos adquiridos por el Estado para con la sociedad. Desde 1979, según expertos en economía petrolera, comenzó en Venezuela el declive inexorable del modelo de desarrollo sustentado en la renta petrolera, expresado en primer lugar en el estancamiento en el ritmo de la actividad económica (Baptista, 1986: p. 92). En 1983, la combinación de este estancamiento con los retardos del gobierno de Herrera Campíns para refinanciar la deuda externa, junto con la situación desatada en los mercados financieros internacionales por la declaración de moratoria del gobierno mexicano, profundizaron una salida masiva de capitales del país. Ello desembocó en la decisión gubernamental de devaluar el bolívar por primera vez en más de veinte años e ir a un sistema de cambio preferencial. El *viernes negro* del 18 de febrero de 1983, día en que se decretó la devaluación, marca de manera simbólica el despertar en la conciencia colectiva de la dimensión y gravedad de la crisis económica por la cual atravesaba el país.

El presidente Lusinchi toma posesión un año después, respaldado por una de las mayores votaciones para presidente que registra la historia electoral venezolana (Sanoja Hernández, 1998: pp. 126-127). Poco después, anuncia un *paquete* económico que seguía algunas de las pautas emanadas de las agencias financieras internacionales, si bien *strictu sensu* no era un plan de ajuste macroeconómico derivado de un acuerdo formal con el Fondo Monetario Internacional (FMI), sino un compromiso unilateralmente asumido por el gobierno, el cual buscó con esta iniciativa crearse condiciones favorables para obtener un refinanciamiento de su deuda externa, calculada entre las cuatro más cuantiosas de la región. El ajuste del gobierno de Lusinchi bien califica como un *paquete heterodoxo*, pues reúne algunas de las características que encajan con esa clasificación (Stallings y Kaufman, 1989: pp. 1-2). A saber: mantiene un rol activo del Estado en la inver-

sión y regulación económica, no está directamente vinculado al FMI, y confiere mayor importancia y prioridad a los tópicos de la distribución y el empleo que los programas ortodoxos. Las medidas fundamentales de este *paquete*, que se anunciaron en febrero de 1984, fueron: a) nueva devaluación del bolívar y establecimiento de un sistema cambiario con cuatro tipos de cambio diferenciales; b) medidas compensatorias no salariales para aminorar el impacto del ajuste en la remuneración de los trabajadores en sustitución de los tradicionales aumentos generales de sueldos/salarios que anteriormente decretaban los gobiernos (en esta materia se anunciaron un bono de transporte para los asalariados que devengaban menos de Bs. 3.000 al mes por un período de dos años, y el establecimiento de comedores industriales); c) continuación y profundización del sistema administrado de precios que venía desenvolviéndose en el gobierno anterior, y que en la práctica significaría en los meses siguientes una liberalización de precios de bienes y servicios; d) aumentos de la gasolina y otros derivados de hidrocarburos; e) voluntad de no aumentar la burocracia y reducir los gastos de funcionamiento del Estado (Lusinchí, 1984: pp. 141-155). Junto a estas medidas de corte neoliberal, se anunciaron otras no consonantes con esa doctrina, como: algunas tendientes a estimular el desarrollo agropecuario, una baja de las tasas de interés, medidas de estímulo a la generación de nuevos empleos como el incremento en un 10% de nómina de las empresas el siguiente semestre, y el pago de las deudas internas del Estado, sobre todo aquellas contraídas con los agricultores y pequeños y medianos empresarios (ídem).

Es de destacar que la justificación gubernamental para aplicar estas medidas, consideradas severas en su momento, fue justamente buscar el crecimiento económico perdido desde finales de la década del setenta y conseguir los recursos para pagar la deuda externa. Como señal de las contradicciones que se vivían en el seno del gobierno, pocos meses después fue presentado el VII Plan de la Nación, que diagnosticaba con lucidez el agotamiento irreversible del viejo modelo de desarrollo, pero propugnaba la reestructuración económica siguiendo orientaciones en lo fundamental distintas a la concepción neoliberal. El Plan buscaba como meta reiniciar el crecimiento económico, acelerar el desarrollo social y crear una sociedad más libre (Cordiplan, 1984). Para ello planteaba una estrategia general que articulaba una estrategia de crecimiento, una estrategia social, y una estrategia política. Dicha estrategia global, siguiendo los paradigmas de la planificación estratégica, descansaba para su viabilidad en dos bases: la conformación de un proyecto político consensual llamado *El Pacto Social*, y la reestructuración del Estado (ídem). En lo que se refiere a la estrategia económica, se promovía como ejes dinamizadores a la agricultura, la industria y el turismo, buscándose simultáneamente una transformación y modernización del sector público para redefinir su rol en la actividad económica. El Plan expresaba la intención de privatizar o transferir al sector privado un conjunto de actividades y servicios, pensada como estrategia para democratizar la base de sustentación de la sociedad civil. Se pro-

ponía la creación de un tercer sistema de propiedad, el “Sistema Económico de Cooperación”, a fin de extender el acceso a la propiedad empresarial a los trabajadores y equilibrar las relaciones de propiedad. El VII Plan tuvo poca vida, confrontado con un feroz rechazo por parte del sector empresarial, que vio con horror este tercer sistema de propiedad: el ministro renunció en diciembre de 1984 y el Plan nunca llegó a implementarse. En sustitución de éste, el gobierno elabora un Plan Trienal de Inversiones y centra su estrategia económica en el refinanciamiento y pago de la deuda externa, para lo cual se pliega a las directrices y exigencias de las agencias financieras internacionales.

Una de las políticas de ajuste más nítidas y coherentes del gobierno de Jaime Lusinchi fue la de precios y salarios (Valecillos, 1992: pp. 45-46). Según un análisis de la misma hecha en esos años por el economista Héctor Valecillos, ésta descansaba en tres fundamentos: la primera, la necesidad de reajustar la relación entre el precio de producción y el precio de venta de diversos artículos y servicios, pues debido a la devaluación del bolívar ocurrida en febrero de 1983 y en razón de la política virtual de control de los precios durante el gobierno de Herrera Campíns, se había producido una reducción significativa del margen de ganancia, provocando un desestímulo efectivo a la producción e inversión privada. En los servicios había que reajustar los precios hacia arriba en función de la insuficiencia presupuestaria del Estado. El segundo fundamento fue que la devaluación había modificado los precios relativos de los productos importados, o nacionales con alto componente importado, en comparación con los productos nacionales, y era necesario aprovechar esta ventaja para diversificar las exportaciones hacia los productos no tradicionales así como para realizar un proceso selectivo de sustitución de importaciones para el mercado interno. Finalmente, el tercer fundamento fue que para aprovechar mejor las ventajas competitivas dadas por la devaluación había que evitar que el reajuste precio-costo fuese anulado por un aumento de los costos, principalmente del costo de la fuerza de trabajo, es decir, un alza de los salarios. En el caso de los empleados públicos, un alza significaría un aumento del déficit fiscal. De esta manera se fundamentó la política de compensaciones en vez de alzas de salario (bonos de transporte, comedores, etc.), y se privilegió la variable ‘aumento del empleo’ frente al ‘aumento del salario’ (ídem).

En diciembre de 1986 el gobierno de Lusinchi volvió a decretar una nueva devaluación del bolívar (*El Nacional*, 7-12-1986: p. A-1). Confrontado por una drástica reducción de los precios del barril de petróleo en el mercado mundial a lo largo de ese año, el gobierno recurrió de nuevo a este expediente para equilibrar la balanza de pagos. Este “golpe de timón”, como fue llamado por el gobierno, no significó empero un nuevo paquete macroeconómico, y más bien puede afirmarse que éste fue interrumpido. Para esta fecha ya se había logrado refinanciar la deuda externa, cumpliendo con una de las exigencias impuestas por las agencias internacionales: el reconocimiento de la deuda externa privada a dólar preferencial, así como el otorgamiento de un aval público como garantía de pago

de esa deuda. La acción del gobierno a partir de esta fecha se caracterizará, aún manteniendo algunos de los rasgos del paquete de 1984, por la expansión del gasto fiscal con el objetivo de terminar el mandato con altos niveles de popularidad, y asegurar el triunfo electoral del partido de gobierno. Esto trajo como consecuencia una merma excesiva de las reservas internacionales, la cual, en combinación con otros desequilibrios económicos, llevó al Presidente a declarar una moratoria del pago de la deuda en enero de 1989, un mes antes de finalizar ese período gubernamental.

El segundo paquete ensayado en Venezuela sería el anunciado por Carlos Andrés Pérez a pocos días de su segunda toma de posesión como Presidente de la República. Los principales indicadores macroeconómicos con los cuales terminaba la gestión de Lusinchi fueron tan alarmantes, que hacían inevitable la necesidad de introducir cambios sustanciales en la orientación económica del gobierno. La inflación llegó a alcanzar cifras históricas de 28,08% y 29,46% en 1987 y 1988 respectivamente (IESA, 1999); las reservas internacionales cayeron a 6.555 millones de dólares al cierre del año 1988 (IESA, 1999); y el déficit fiscal global en el momento del cambio de gobierno representaba el 15,1% del PIB (Cordiplan, 1984: pp. 160-161).

La nueva orientación por la cual opta el gobierno sí puede catalogarse como un programa de ajuste de naturaleza *ortodoxa*. Es resultado de un compromiso formal con el Fondo Monetario Internacional, y cumple con todos sus requerimientos.

El programa de ajuste macroeconómico del gobierno de Pérez se resume fundamentalmente en la Carta de Intención firmada por éste con el FMI en Washington, el 28 de febrero de 1989. Los contenidos principales de estas políticas fueron<sup>1</sup>: a) restricción del gasto fiscal; b) restricción de los niveles salariales; c) unificación del régimen cambiario con paridad unitaria y flotante; d) tasas de interés flexibles y aumento inmediato de los niveles de las tasas de interés reguladas, eliminación de los créditos a tasas preferenciales para la agricultura, establecimiento de las tasas de interés por el mercado tan pronto como fuera posible; e) reducción de los controles de precios; f) postergación de programas de inversión de baja prioridad; g) reducción de los subsidios; h) introducción de un impuesto sobre la venta; i) ajuste de las tarifas de los bienes y servicios provistos por empresas estatales, incluyendo los precios de los productos petroleros en el mercado interno; j) reforma en el régimen comercial, incluyendo la eliminación de la mayor parte de las excepciones en las tarifas y liberalización de las importaciones; k) levantamiento de las restricciones de las transacciones internacionales, incluyendo la inversión extranjera y la repatriación de dividendos.

Adicionalmente, y para compensar los efectos negativos sobre los sectores populares, fueron anunciadas como políticas sociales: a) política de subsidios directos a los componentes de la canasta básica; b) programa de becas alimentarias;

c) constitución de 42.000 hogares de cuidado diario; d) reforzamiento de programas de control del lactante y del pre-escolar; combate de las enfermedades diarreicas, las respiratorias y las prevenibles por vacunas; e) plan de consolidación de barrios; f) política de apoyo a microempresas; g) programa masivo de transferencias alimentarias dirigido a los niños de hasta 14 años, a las madres embarazadas y a las lactantes; h) amplia acción dedicada a consolidar los ambulatorios de salud; i) programa destinado a la organización y estructuración de un sistema de seguridad social; j) creación de la Comisión Presidencial para la Lucha contra la Pobreza (López Maya, 1998[a]: p. 289). Estas medidas no fueron sometidas a la consulta del Congreso Nacional, ni conocidas por la opinión pública sino hasta después de firmada la Carta.

En contraste con la experiencia vivida durante el gobierno de Lusinchi, durante el gobierno de Pérez hubo armonía entre las medidas de ajuste macroeconómico contenidas en la Carta de Intención, y las políticas tendientes a la búsqueda de una reestructuración de la economía concretadas en los seis “Lineamientos” del VIII Plan de la Nación, llamado también “El Gran Viraje”. En este último se estableció un “hexágono estratégico” constituido por: a) crecimiento sin inflación; b) competitividad internacional; c) conservación de los recursos naturales; d) cambio institucional; e) capitalización de los recursos humanos; f) compromiso social. A través de estas orientaciones se persiguieron los siguientes objetivos: la disminución de la intervención estatal y del peso del Estado en la economía; aminorar la dependencia de la economía venezolana del petróleo; lograr un crecimiento económico sostenido sin inflación; privilegiar la industrialización para la exportación; aumentar la productividad del trabajo; aumentar el gasto social y erradicar la pobreza extrema; mejorar la distribución de la riqueza; democratizar la propiedad y la gerencia; transferir propiedades a formas asociativas laborales; profundizar el sistema democrático.

Este *paquete* desencadenó la más vasta, enconada, en muchos momentos violenta, resistencia de la población venezolana. Entre los episodios más destacados del rechazo a estas políticas de ajuste estuvieron el *Sacudón* o *Caracazo* de febrero y marzo de 1989, y los fracasados golpes militares de estado del año 1992, detonantes de una crisis política que culminaría con la destitución del presidente Pérez y el establecimiento de un gobierno de emergencia para finalizar el período gubernamental. Con los golpes de estado, las políticas de ajuste y reestructuración económica perdieron su empuje y coherencia a partir de 1992. Fueron políticamente derrotadas.

En diciembre de 1993, luego de una campaña electoral montada sobre la crítica a las políticas de reestructuración y ajuste macroeconómicas de orientación neoliberal implementadas por el gobierno de Pérez, triunfa en las elecciones presidenciales Rafael Caldera. Durante sus primeros dos años, el nuevo gobierno buscó afanosamente armar una propuesta coherente de política económica para

superar la crisis no ceñida al paradigma neoliberal. Un contexto internacional fuertemente adverso a ensayos no apegados a las orientaciones del Consenso de Washington, junto con la más dramática crisis financiero-bancaria del siglo, forzó al gobierno, en 1996, a buscar el auxilio del FMI, con lo cual se vio obligado a aplicar el tercer paquete de ajuste, bautizado en esta oportunidad con el nombre de *Agenda Venezuela*.

En el mes de abril, en un contexto político muy diferente al existente en el momento de la presentación del *paquete* de ajuste de Pérez, dado que importantes sectores de la vida nacional venían clamando por la definición de un programa económico, el presidente Caldera presentó a la nación el tercer programa de ajuste. Al igual que el de Pérez, éste puede caracterizarse como de naturaleza *ortodoxa*. La *Agenda Venezuela* buscó superar, como lo hizo el *paquete* de Pérez en su momento, una crisis coyuntural, en este caso bancario-financiera, y comenzar a echar las bases de una economía abierta de mercado. Si bien las políticas sociales contenidas en la *Agenda* se presentan de manera más elaborada y cuidada que en el *Gran Viraje* de Pérez, dándoseles más relevancia que en él, la implementación de ambos significó para el país la aplicación previa de un programa de ajuste macroeconómico bastante similar. Las medidas tomadas a partir del mes de abril de 1996 fueron: a) aumento del precio de la gasolina y demás derivados de los hidrocarburos en el mercado interno; b) liberación de las tarifas de los servicios públicos; c) liberación plena del sistema de control de cambios, con la consiguiente devaluación del bolívar; d) incremento de las tasas de interés; e) aumento del porcentaje a pagar por el impuesto a las ventas; f) plan de privatización de empresas públicas; g) liberación de todos los controles de precios, quedando sólo controlados los precios de cinco artículos esenciales de la dieta del venezolano; i) creación de un fondo para la protección del sistema bancario; j) inicio de la discusión para la reforma del sistema de prestaciones sociales; k) programas sociales focalizados para proteger a los sectores más vulnerables de la población (Quintero, 1998: pp. 322-323).

Además de las medidas de ajuste, para la reestructuración de la economía, el gobierno de Caldera presenta en la *Agenda Venezuela* los lineamientos básicos de un conjunto de siete políticas: para la *política fiscal* se plantean, entre otras, la reducción y reasignación de los gastos del Estado, la creación del *Fondo de Rescate y Pago de la Deuda Pública*, y la reforma tributaria para elevar la recaudación interna; en *política monetaria*, la flexibilización progresiva de las tasas de interés y la sustitución de los *Títulos de Estabilización Monetaria* (TEM); en *política cambiaria*, el levantamiento del control de cambio y la unificación del tipo de cambio y, una vez alcanzado el ajuste cambiario luego de la devaluación, el establecimiento de un régimen de bandas respaldado por las reservas internacionales y un conjunto de políticas de oferta; en *política financiera* se destaca la reforma institucional del régimen de prestaciones sociales para la creación de fondos de pensiones, que ensancharían el mercado de capitales en el país y la reconstruc-

ción de la red de seguridad bancaria; en lo que se llamó *política de oferta y competitividad*, se presentaron orientaciones para el fortalecimiento institucional del sistema de industria y comercio con la creación, entre otros, de un ministerio coordinador del sistema, señalándose además guías para reimpulsar el proceso de industrialización en el país, como el estímulo a los llamados *Grupos Líderes de Actividad* y la relación de estos con la pequeña y mediana industria (PyME); en la *política laboral y de empleo* se reafirma la contratación colectiva como el instrumento más idóneo para la fijación de las remuneraciones, estimulándose la flexibilidad salarial, y se insiste en la promoción de la reforma al régimen de prestaciones sociales; por último, en la *política social y de inversión en capital humano* se presentan una serie de postulados generales con los cuales se pretende trascender los programas compensatorios focalizados propios de los programas de ajuste (Agenda Venezuela, 1996).

Aunque en el texto de la *Agenda Venezuela* apenas se lo menciona, formaron parte sustancial del *paquete* de Caldera los programas petroleros agrupados bajo lo que se conoció como la política de *Apertura Petrolera*. Si bien en rigor el inicio de esta política es anterior al gobierno de Caldera, es bajo éste que la misma alcanza su mayor despliegue. Bajo la misma orientación del programa de ajuste, la política de *Apertura* planteó para el sector petrolero la transferencia del sector público al privado de actividades, tanto conexas como medulares, de la industria petrolera nacionalizada en 1976 (Lander, 1998a: pp. 153-182). Acompañaron asimismo a esta política una nueva visión de la relación del Estado venezolano con la OPEP, y su ingerencia en el mercado mundial de hidrocarburos. Durante el gobierno de Caldera se sostuvo que los precios internacionales del petróleo debían ser fijados por leyes del mercado sin interferencia ni de gobiernos de países productores ni de los consumidores. También se procedió a una expansión de la producción, superando holgadamente las cuotas acordadas con la OPEP (Lander, 1998b: pp. 85-89).

Si bien la resistencia popular a la *Agenda* en un principio fue menor que la confrontada por las medidas de ajuste de Pérez, la caída de los precios internacionales del petróleo a partir de octubre de 1997, a la cual contribuyó la política de apertura petrolera y expansión de la producción en Venezuela, jugó un papel relevante en su derrota política, expresada en el triunfo de Hugo Chávez Frías en los comicios presidenciales de diciembre de 1998. Fue Chávez quien presentó al electorado la propuesta más alejada del neoliberalismo (López Maya y Lander, 1999: pp. 41-50).

## **Los costos sociales**

En Venezuela no resulta fácil determinar la responsabilidad de los planes de ajuste en el abismal retroceso social que ha vivido la sociedad en los últimos



veinte años. Los distintos programas fueron interrumpidos a poco de iniciados, y si bien los tres implicaron de modo directo el deterioro de algunos indicadores económicos y sociales (como por ejemplo la inflación, el tipo de cambio o el empleo formal), su interrupción no permitió que se desarrollaran plenamente y arrojaran los resultados positivos que sus promulgadores habían vaticinado. Es así, entonces, cómo en el caso de Venezuela el análisis de los indicadores sociales más frecuentemente usados para evaluar el impacto social de los programas de ajuste muestra cifras todas negativas.

A continuación, en primer lugar veremos el comportamiento de algunos indicadores macroeconómicos con series de tiempo que se inician en 1979, momento en el cual la sociedad venezolana mostraba ya un declive económico, y el gobierno de Herrera Campíns adoptaba algunas políticas de orientación neoliberal. Estas series terminan, en lo posible, en 1998, año final del gobierno de Caldera, cuando se produce la interrupción del tercer ajuste. Se han resaltado los años en los cuales se aplicaron programas de ajuste (véase Cuadro 1).

Vemos en este primer cuadro cómo los indicadores del PIB y su variación porcentual confirman la naturaleza errática de la economía venezolana desde 1979, pues los años de crecimiento y recesión se intercalan, resultando prácticamente una situación de empate. Si bien la mayoría de los años que registran un crecimiento superior al 5% también corresponden a años de significativo crecimiento de la actividad petrolera (véase Gráfico 1), otros no están vinculados a esa variable (por ejemplo, el año 1992), ni un decrecimiento de la actividad petrolera se corresponde siempre con un decrecimiento del PIB. Por otra parte, los años 1984, 1989 y 1996, correspondientes al primer año de cada uno de los tres ajustes, muestran o bien decrecimiento (1984 y 1989) o bien estancamiento (1996), y los dos siguientes, en dos casos hay crecimiento, siendo éste en uno de ellos moderado (1985 y 1986), y en el tercero, crecimiento y decrecimiento. Así, para el caso venezolano no podemos afirmar que haya una relación directa entre ajuste y comportamiento del PIB. Lo que sí resalta claramente del cuadro es que en cada primer año de ajuste se registra un incremento significativo del índice de inflación y después se produce una disminución, pero desde 1984 la economía venezolana no ha podido abatir esta variable para llevarla de nuevo a cifras de un dígito. El porcentaje de crecimiento global del índice de precios al consumidor para esta serie de 20 años es de ¡5.602%! Por otra parte, ha influido en la inflación la sostenida devaluación del bolívar, que alcanza para el mismo período la cifra de 13.016%. Finalmente, en claro cumplimiento de uno de sus más importantes objetivos, en los tres programas de ajuste se produjo una recuperación de las reservas internacionales al cierre del primer año de ajuste. En el caso del *paquete* de Pérez, éstas continuaron creciendo en los tres años de vigencia. El impacto social de estos indicadores macroeconómicos se ve reflejado en primer lugar en los indicadores del comportamiento del empleo (véase Cuadro 2).

---

Cuadro 1

*Algunos indicadores macroeconómicos*

<b>Año</b>	<b>PIB</b> millones Bs. 1984	<b>Crecimiento</b> (variación PIB)	<b>Inflación*</b> (variación IPC)	<b>Tipo de Cambio**</b> (Bs./\$)	<b>Reservas Internacionales**</b> millones \$
1979	494.942	1,50	12,83	4,30	8.819
1980	474.205	-4,19	22,89	4,30	8.885
1981	467.395	-1,44	15,94	4,30	11.409
1982	451.781	-3,34	8,52	4,30	11.624
1983	420.099	-7,01	5,85	9,90	12.181
<b>1984</b>	<b>410.067</b>	<b>-2,39</b>	<b>12,08</b>	<b>12,65</b>	<b>13.723</b>
<b>1985</b>	<b>415.349</b>	<b>1,29</b>	<b>11,40</b>	<b>14,40</b>	<b>15.489</b>
<b>1986</b>	<b>431.594</b>	<b>3,91</b>	<b>11,58</b>	<b>22,70</b>	<b>11.685</b>
1987	459.613	6,49	28,08	30,55	11.004
1988	477.564	3,91	29,46	39,30	7.082
<b>1989</b>	<b>460.813</b>	<b>-3,51</b>	<b>84,47</b>	<b>43,05</b>	<b>7.985</b>
<b>1990</b>	<b>492.170</b>	<b>6,80</b>	<b>40,66</b>	<b>50,58</b>	<b>11.759</b>
<b>1991</b>	<b>532.605</b>	<b>8,22</b>	<b>34,20</b>	<b>61,65</b>	<b>14.105</b>
1992	559.789	5,10	31,43	79,55	13.001
1993	558.785	-0,18	38,12	106,00	12.656
1994	544.461	-2,56	60,82	170,00	11.507
1995	556.831	2,27	59,92	290,00	9.723
<b>1996</b>	<b>560.184</b>	<b>0,60</b>	<b>99,87</b>	<b>476,50</b>	<b>15.229</b>
<b>1997</b>	<b>590.663</b>	<b>5,44</b>	<b>50,04</b>	<b>504,25</b>	<b>17.818</b>
<b>1998</b>	<b>585.819</b>	<b>-0,82</b>	<b>35,78</b>	<b>564,50</b>	<b>14.853</b>

Fuente: Baptista, 1997, IESA, 1999, BCV, 1992 y cálculos propios en crecimiento e inflación para algunos años. \* Promedio anual. \*\* Para el cierre de diciembre.

Cuadro 2  
**Fuerza de Trabajo 1979-1998**

Año	P. E. A.	Desocupados % PEA	Sector Formal		Sector Informal % ocupados
			Público % ocupados	Privado % ocupados	
1983	5.407.292	10,30	22,67	36,03	41,30
<b>1984</b>	<b>5.716.207</b>	<b>13,40</b>	<b>21,78</b>	<b>36,42</b>	<b>41,80</b>
<b>1985</b>	<b>5.915.573</b>	<b>12,10</b>	<b>20,18</b>	<b>39,52</b>	<b>40,30</b>
<b>1986</b>	<b>6.107.115</b>	<b>10,30</b>	<b>19,38</b>	<b>39,12</b>	<b>41,50</b>
1987	6.321.344	8,50	18,86	42,44	38,70
1988	6.572.049	6,90	18,71	43,19	38,10
<b>1989</b>	<b>6.900.588</b>	<b>9,60</b>	<b>19,68</b>	<b>40,62</b>	<b>39,70</b>
<b>1990</b>	<b>7.154.622</b>	<b>9,90</b>	<b>19,85</b>	<b>38,65</b>	<b>41,50</b>
<b>1991</b>	<b>7.417.929</b>	<b>8,70</b>	<b>19,07</b>	<b>40,43</b>	<b>40,50</b>
1992	7.537.817	7,10	18,05	42,35	39,60
1993	7.546.241	6,30	16,80	42,60	40,60
1994	8.025.928	8,46	16,40	34,29	49,31
1995	8.608.653	10,22	17,57	33,99	48,44
<b>1996</b>	<b>9.024.627</b>	<b>12,43</b>	<b>17,13</b>	<b>34,24</b>	<b>48,63</b>
<b>1997</b>	<b>9.507.125</b>	<b>10,65</b>	<b>16,96</b>	<b>35,57</b>	<b>47,47</b>
<b>1998</b>	<b>9.699.330</b>	<b>11,28</b>	<b>16,33</b>	<b>35,47</b>	<b>48,20</b>

Fuente: IESA, 1999 y cálculos propios para algunos porcentajes.

En la serie presentada puede observarse claramente una tendencia a la disminución del empleo formal público, que tiende a ser subsanado más por el crecimiento del empleo informal que por el aumento del empleo formal privado. En los años iniciales de la serie el sector informal osciló en cifras cercanas al 40%, y a partir de 1994 se produjo un salto en su magnitud, para situarse en los años restantes en cifras cercanas al 48%. Los altos porcentajes del sector informal, que en términos globales indican una tendencia de crecimiento, contrastan con las tendencias del comportamiento del empleo previas al declive del modelo de desarrollo rentista. Entre 1969 y 1979, el promedio de las tasas interanuales de aumento del empleo informal apenas alcanzó el 0,1% (Valecillos, 1992: p. 124). Por otra parte, puede observarse que al inicio de cada programa de ajuste se produjo

un aumento de la tasa de desocupación que en los tres casos fue superior al 2%. Sin embargo, en los años subsiguientes la evolución de la desocupación cambia para cada caso.

A continuación mostraremos cómo la situación de deterioro económico y el incremento del sector informal se expresan en el comportamiento de los ingresos y su distribución (véase Cuadro 3).

Como queda claramente evidenciado en los datos presentados en el cuadro, las condiciones de vida de la mayoría de la población venezolana no han hecho más que deteriorarse. Si se cuantifica el ingreso anual promedio en dólares, para 1979 fue de \$ 5.345 y en 1997 bajó a \$ 3.049 (una disminución del 42,95%). La baja del ingreso ha sido brutal, y los planes de ajuste no sólo no han logrado detener su caída, sino que en el primer año de c/u el deterioro se acentuó. Los otros datos del cuadro muestran una distribución muy desigual que tampoco ha podido ser corregida con los programas de ajuste. Más bien, por el contrario, en el último de ellos tendió a agravarse: más de la mitad del ingreso nacional es apropiado por el 5% más rico de la población.

Esta disminución del ingreso ha estado acompañada, como veremos en el Cuadro 4, por una merma del gasto público social real, lo que acentúa el dramatismo social que vive la sociedad venezolana. Un Estado que a lo largo de casi todo el siglo jugó un papel muy relevante en la distribución de riqueza, proveniente principalmente de la renta petrolera, en los años recientes aminora este papel de acuerdo a las orientaciones neoliberales ahora hegemónicas, dejando a la intemperie a los sectores más débiles de la sociedad (véase Cuadro 4).

Cuadro 3

*Remuneración de la fuerza de trabajo y distribución del ingreso 1979-1997*

Año	Ingreso anual real Bs. 1984	Distribución del Ingreso		
		5% más pobre en porcentaje (1)	5% más rico en porcentaje (2)	Razón entre 1 y 2
1979	42.162	0,62	25,78	41,58
1980	39.051	0,65	24,89	38,29
1981	36.300	0,67	24,26	36,2
1982	33.333	0,71	25,16	35,43
1983	33.192	0,65	26,01	40,01
<b>1984</b>	<b>29.009</b>	<b>0,67</b>	<b>26,19</b>	<b>39,08</b>
<b>1985</b>	<b>28.814</b>	<b>0,63</b>	<b>27,49</b>	<b>43,63</b>
<b>1986</b>	<b>26.811</b>	<b>0,64</b>	<b>27,39</b>	<b>42,79</b>

Cuadro 3 - Continuación

Año	Ingreso anual real Bs. 1984	Distribución del Ingreso		
		5% más pobre en porcentaje (1)	5% más rico en porcentaje (2)	Razón entre 1 y 2
1987	26924	0,65	27,71	42,63
1988	25008	0,69	27,36	39,65
<b>1989</b>	<b>19630</b>	<b>0,67</b>	<b>27,11</b>	<b>40,46</b>
<b>1990</b>	<b>19518</b>	<b>0,66</b>	<b>26,02</b>	<b>39,42</b>
<b>1991</b>	<b>20835</b>	<b>0,61</b>	<b>23,65</b>	<b>38,77</b>
1992	22019	0,67	26,65	39,77
1993	20636	0,74	26,64	36
1994	17866	0,66	28,08	42,45
1995	16868	0,64	27,01	42,2
<b>1996</b>	<b>14377</b>	<b>0,57</b>	<b>27,58</b>	<b>48,56</b>
<b>1997</b>	<b>15299</b>	<b>0,53</b>	<b>28,15</b>	<b>53,11</b>

Fuente: Baptista, 1997 y cálculos propios para razón entre 1 y 2.

Las cifras presentadas son elocuentes: se muestra una clara contracción de los gastos del Estado en programas sociales, principalmente en educación y salud, con especial énfasis al aplicarse los dos programas ortodoxos de ajuste. El gasto social real global a lo largo de la serie tiende a cifras estables, lo cual puede explicarse por recursos destinados a programas compensatorios focalizados que no muestran capacidad para revertir la tendencia al crecimiento de la pobreza extrema. Por otra parte, cabe señalar que la disminución en estas cifras de gasto social debe atender a una población que no ha dejado de crecer. Aunque no se refleje en las cifras, es evidente para cualquier ciudadano común que la eficiencia de este gasto también se ha deteriorado. Así, menos gasto social, menor eficiencia en el gasto, y mayor población a atender, contribuyen a explicar, junto con la baja del ingreso, las cifras de pobreza con las cuales concluimos esta sección.

Aunque hay diferentes metodologías para medir la pobreza, que arrojan cifras también distintas, en lo que sí coinciden los resultados obtenidos según las distintas alternativas es en la tendencia general del comportamiento de la pobreza. Los datos aquí presentados (véase Cuadro 5) definen como hogares en pobreza a aquellos cuyo ingreso familiar *per cápita* es inferior al doble del costo de la canasta normativa, y en pobreza extrema a los de ingreso familiar *per cápita* inferior al costo de la canasta normativa. En los datos presentados puede apreciar-

se, también en este indicador, una tendencia sostenida al deterioro creciente tanto de la pobreza como de la pobreza extrema. Más puntualmente, puede observarse que en el primer año de los tres programas de ajuste, la pobreza y la pobreza extrema, comparadas con el año inmediato anterior, sufren un incremento pronunciado. La serie culmina con cifras de pobreza extrema superiores a las que existían en Venezuela a principios de los años '80. Para fines de los años '90, ambas cifras son cercanas al triple de lo que fueron al principio de la serie, es decir, ahora casi el 50% de las familias son pobres, y más de un cuarto son miserables.

Cuadro 4

*Gasto público social real año base 1984 (millones de Bs.) 1979 - 1998*

AÑO	EDUCACIÓN	SALUD	TOTALSOCIAL*
1979	16.062,34	5.230,10	28.958,39
1980	15.446,57	5.702,34	35.950,82
1981	19.178,86	6.128,23	37.152,49
1982	17.366,44	5.277,28	32.064,01
1983	16.721,77	4.721,34	28.568,00
<b>1984</b>	<b>15.701,10</b>	<b>5.188,40</b>	<b>28.413,40</b>
<b>1985</b>	<b>15.246,67</b>	<b>5.909,90</b>	<b>31.018,77</b>
<b>1986</b>	<b>13.720,67</b>	<b>6.388,34</b>	<b>29.227,86</b>
1987	15.261,20	6.235,83	31.297,36
1988	12.064,91	5.599,36	25.354,84
<b>1989</b>	<b>10.634,98</b>	<b>4.311,55</b>	<b>22.869,31</b>
<b>1990</b>	<b>11.203,29</b>	<b>5.415,77</b>	<b>27.772,05</b>
<b>1991</b>	<b>12.450,47</b>	<b>5.800,05</b>	<b>35.269,60</b>
1992	14.432,62	7.261,76	37.541,15
1993	11.947,69	4.699,53	28.136,26
1994	11.524,16	3.813,45	24.426,58
1995	10.002,72	3.441,03	24.693,77
<b>1996</b>	<b>7.309,42</b>	<b>2.661,04</b>	<b>24.460,91</b>
<b>1997</b>	<b>10.321,71</b>	<b>4.585,02</b>	<b>29.686,70</b>
<b>1998</b>	<b>11.055,33</b>	<b>4.870,05</b>	<b>29.248,08</b>

Fuente: Mandato, 1998. \* En Total Social, además de los gastos en educación y salud, se incluyen vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos, seguridad social, desarrollo social y participación, cultura y comunicación social, y ciencia y tecnología.

Cuadro 5

*Hogares en situación de pobreza 1980 - 1997*

AÑO	NÚMERO DE HOGARES	% HOGARES EN POBREZA	% HOGARES EN POBREZA EXTREMA
1980	2.806.679	17,65	9,06
1981	2.880.084	22,82	10,71
1982	3.019.932	25,65	12,14
1983	3.130.682	32,65	14,95
<b>1984</b>	<b>3.183.339</b>	<b>37,58</b>	<b>18,90</b>
<b>1985</b>	<b>3.211.477</b>	<b>34,77</b>	<b>16,60</b>
<b>1986</b>	<b>3.412.139</b>	<b>38,88</b>	<b>17,67</b>
1987	3.541.504	38,84	16,61
1988	3.659.369	39,96	16,77
<b>1989</b>	<b>3.821.954</b>	<b>44,44</b>	<b>20,07</b>
<b>1990</b>	<b>3.859.923</b>	<b>41,48</b>	<b>18,62</b>
<b>1991</b>	<b>3.914.165</b>	<b>35,37</b>	<b>16,01</b>
1992	4.032.402	37,75	15,52
1993	4.190.519	41,37	16,81
1994	4.396.784	53,65	27,52
1995	4.396.354	48,20	22,95
<b>1996</b>	<b>4.549.363</b>	<b>61,37</b>	<b>35,39</b>
<b>1997</b>	<b>4.468.445</b>	<b>48,33</b>	<b>27,66</b>

Fuente: IESA, 1999.

**La protesta y sus motivaciones**

El declive económico y el deterioro social que constatamos con los indicadores socioeconómicos mostrados arriba han contribuido a acentuar la erosión del sistema político e institucional instaurado en el país desde 1958, que mostraba fisuras desde los años '70 (López Maya y otros, 1989). Esta erosión, sin embargo, se mantuvo durante los dos períodos de Luis Herrera Campíns y Jaime Lusinchi dentro de los parámetros básicos del tradicional juego democrático, si bien la magnitud de la protesta popular revelaba síntomas de lo que posteriormente en el

período de Carlos Andrés Pérez tomaría la forma de una crisis política. Hasta el gobierno de Lusinchi, la mediación entre el Estado y la sociedad seguía dándose cada vez con menos efectividad a través de los partidos, sindicatos y gremios incluidos en los pactos originarios de la democracia venezolana. Mientras tanto, se multiplicaban los cuestionamientos a los partidos, las denuncias de corrupción a funcionarios públicos, las críticas al papel desempeñado por el Estado, y se acrecentaba la protesta callejera ejercida por actores diferentes y/o independizados de los institucionales.

A partir del segundo gobierno de Pérez, estando en ejercicio el primer programa de ajuste *ortodoxo*, la protesta popular se incrementa en número e intensidad, haciéndose cada vez más visibles movilizaciones de naturaleza confrontacional y violenta<sup>3</sup>. Se entiende por confrontacionales a aquellas que, sin llegar a producir daños a personas o propiedades, generan tensión y sentimientos de amenaza en el adversario y los no-participantes. Muchas veces corresponden a formas de protesta ilícitas dentro de las normas venezolanas, como cierres de vías, tomas de establecimientos públicos, y marchas o concentraciones sin permiso. Este tipo de protesta proliferó con Pérez y con Caldera, manteniéndose hasta la actualidad. Igualmente, las protestas de naturaleza violenta, que por su forma o resultados implican daños a bienes y/o a la integridad física de personas (en Venezuela los llamados disturbios son típicas formas de protesta violenta) alcanzaron magnitudes proporcionales cercanas a la tercera parte de las reseñas registradas por el diario *El Nacional* en esos años, en contraste con los gobiernos de Herrera Campíns y Lusinchi, cuando no alcanzaron la décima parte de las reseñas (base de datos *El Bravo Pueblo*, años respectivos).

El cambio en la naturaleza y número de la protesta, la aparición de actores de protesta hasta entonces casi desconocidos como jubilados y buhoneros, la intensificación de las protestas estudiantiles y de los gremios, han promovido una atmósfera turbulenta en la sociedad. La misma ha contribuido, junto con otros factores, a la crisis y transición política que se vive desde principios de la década, y que hasta la fecha no llega a su fin. Por otra parte, esta protesta revela en sus motivaciones explícitas los reclamos y aspiraciones que los sectores populares demandan en el proceso de construcción de un nuevo proyecto sociopolítico para la sociedad.

En la base de datos *El Bravo Pueblo* se registran más de treinta motivos de protesta para los tres últimos períodos constitucionales, los cuales pueden agruparse en tres grandes bloques: en primer lugar, un conjunto de protestas motivadas por la *falta o el deterioro de los servicios públicos*. Aquí se incluyen tanto las protestas protagonizadas por los usuarios como aquellas que tuvieron como actores a los trabajadores de esos sectores. En segundo lugar, un grupo de protestas cuyo objetivo fue *detener o al menos aminorar la caída del ingreso de los asalariados*, principalmente del sector público. Y un conjunto menor, pero no menos importante, de protestas que estuvieron motivadas por los *derechos humanos y civiles*.



En el primer grupo se encuentran las protestas motivadas por falta de suministro de agua; deterioro de la infraestructura hospitalaria, ambulatoria o educativa en todos los niveles; insuficiencia de materiales y equipos en los institutos de salud y educación públicas; los incrementos de tarifas eléctricas y de transporte colectivo; los precios de artículos como la gasolina, los alimentos, las medicinas. También se incluyen aquí protestas por la inseguridad en las calles y en los sitios de trabajo. Estas expresan la tensión de los sectores populares ante el retroceso de los servicios públicos ocasionado por la crisis fiscal, agravada en estos años por políticas de ajuste y reestructuración que se han orientado a consolidar la tendencia al retroceso de la acción del Estado y del gasto fiscal. Este último quedó ilustrado en el Cuadro 4 presentado anteriormente.

Dentro de este conjunto de motivos, las protestas por el aumento del pasaje, tanto del usuario en general como de los estudiantes en particular, constituyen individualmente el motivo más reseñado en la base de datos. Durante el gobierno de Lusinchi, los estudiantes conquistaron lo que se llamó el pasaje preferencial estudiantil, que consistió en una tarifa reducida para los estudiantes en el transporte público, y fue en su momento valorado por el movimiento estudiantil como una victoria frente a las tendencias neoliberales que comenzaban a mostrarse en la acción del gobierno (Stephany, 1999). Por otra parte, es de destacar que, sobre todo para los sectores de más bajos ingresos, el costo del transporte para movilizarse al trabajo constituye un gasto rígido del presupuesto familiar. Por ello, en una situación de deterioro de la capacidad adquisitiva, las tarifas de pasaje se convierten en punto sensible, que rápidamente provoca una respuesta de rechazo a cualquier incremento de las mismas. El *Caracazo* constituye un caso paradigmático de lo que estamos diciendo<sup>4</sup>.

En el segundo grupo de protestas se incluyen aquellas cuyo objetivo fue incrementar las remuneraciones de los distintos trabajadores, principalmente los del sector público. Aquí se registran reseñas referidas a movilizaciones por: falta y/o retraso en el pago de sueldos y salarios; aumentos de sueldos; discusión y firma de una nueva contratación colectiva; para reclamar violaciones de los acuerdos contractuales vigentes; por la búsqueda de mayor presupuesto para un sector o una institución del Estado, que generalmente incluye incrementos de salario en sus distintas ramas y niveles; para evitar un recorte presupuestario; contra el retardo en el pago de las pensiones y jubilaciones o por el aumento de las mismas hasta alcanzar el nivel del salario mínimo. Ello pone de relieve el esfuerzo realizado por organizaciones obreras y gremiales para resistir las consecuencias de la crisis fiscal sobre las remuneraciones, viendo ahora dichas consecuencias reforzadas por la aplicación de un programa macroeconómico de naturaleza neoliberal.

La movilización en procura de un incremento del salario no es un fenómeno nuevo de esta etapa de crisis y ajustes. La lucha por la mejora y defensa del ingreso del trabajador ha sido característica de la acción de protesta venezolana de

todo el período democrático (Salamanca, 1999: pp. 237-262). Sin embargo, lo que cambia ahora es: su número, mayor al de otras épocas; su mayoritaria concentración en el ámbito público; su amplia cobertura social, pues muchos actores, poco o nada protestatarios hasta fines de los años '70, se sumaron durante estos años a la acción beligerante. Tal es el caso de los jubilados, los pensionados y los trabajadores petroleros.

Los dos primeros carecen de reseñas de prensa anteriores a 1989, mientras que los últimos comenzaron a movilizarse ya durante el gobierno de Lusinchi, con un paro en 1988 después de un largo período de inactividad beligerante.

Por otro lado, en un período de alta inflación, tal como se destacó en el Cuadro 1, la lucha por incrementos de salario cambia de naturaleza: pasa de ser por mejoras de ingresos a ser por desacelerar el deterioro del salario real y con ello de la capacidad adquisitiva de los trabajadores. Este carácter sí es novedoso de este período. Las protestas no lograron regresar los ingresos a las cifras anteriores a la inflación de dos dígitos, pero, sin embargo, han contribuido, por lo menos en algunos sectores, a desacelerar su caída.

El tercer grupo de motivaciones exteriorizadas a través de la protesta popular durante estos años está referido a los derechos humanos y civiles de la población. De este conjunto de motivaciones se destacan las protestas en contra de la represión de los cuerpos policiales en los distintos períodos, en particular aquellas que causan la muerte de civiles, muchos de ellos estudiantes. Junto con las protestas motivadas por el aumento del pasaje de transporte colectivo, son las más reseñadas por el diario *El Nacional*.

De manera análoga a algunos años políticamente difíciles del período democrático (como en sus inicios o a mediados de los años '70), la demanda de respeto a los derechos humanos ha estado crecientemente presente en la acción colectiva popular de los venezolanos a lo largo de estos años, evidenciando una perdurable debilidad institucional de la democracia venezolana en este ámbito. En este período este tipo de protesta adquirió un énfasis dramático por la magnitud que alcanzaron la represión (manifestada en episodios como la *Masacre de El Amparo*, el *Sacudón* de 1989, los atropellos carcelarios, cientos de manifestaciones populares) y el grado de descomposición de las instituciones públicas, en especial el Poder Judicial y las distintas policías.

Otras protestas que se incluyen en este grupo son aquellas por el derecho a una vida digna, que muchas veces durante estos años fue el slogan de presos, buhoneros y sectores marginales de la sociedad. Protestas por el derecho al trabajo, bandera de buhoneros y despedidos, y protestas contra la corrupción de políticos y sectores privados. Focalizadas en la administración de justicia, se impulsaron protestas para exigir modificaciones en el sistema judicial, en rechazo a decisiones judiciales consideradas arbitrarias, por la demora de decisiones, o para refor-

zar denuncias contra jueces considerados corruptos. También se encuentran protestas en contra de los allanamientos policiales, por la democratización del sistema electoral, contra fraudes electorales o por la democratización de organizaciones sindicales y gremiales, protestas por el derecho a la vida, o en contra de la suspensión de garantías constitucionales. Todo esto conforma un cuerpo de protesta dirigido a la construcción de la ciudadanía.

A través de estas protestas, con el inventario de motivos que se ha presentado, los sectores populares en Venezuela, en una situación de crisis de partidos e instituciones, hicieron oír su voz de rechazo a los programas de ajuste. Además de las arriba comentadas, en estos años sectores de la población accionaron protestas motivadas explícitamente en contra del *paquete* de turno. Sin lugar a dudas, las más destacadas fueron las ocurridas durante el gobierno de Pérez, cuando sectores estudiantiles, gremiales, cámaras de comercio e incluso autoridades municipales y regionales llegaron a organizar y apoyar paros cívicos en contra de las políticas de ajuste. Una característica relevante de las protestas de este período es el confrontar directamente con el Estado. Las protestas son casi exclusivamente en el sector público, quedando las del sector privado relegadas a un papel muy secundario. Este conjunto de protestas constituyó un principalísimo ingrediente de lo que terminaría siendo la derrota política de los programas de ajuste *ortodoxos* intentados en el país.

La revisión y el estudio de las protestas de este período permiten asimismo desentrañar lo que podríamos denominar *la agenda de los pobres*. Ellas expresan tanto las expectativas frustradas y truncadas de la fase anterior de modernización, como los aspectos mínimos a tomar en consideración para el diseño de la acción pública que busque el apoyo político de los sectores populares.

## **Bibliografía**

- Agenda Venezuela* 1996 (Caracas: Mimeo).
- Baptista, Asdrúbal 1997 *Bases Cuantitativas de la Economía Venezolana 1830-1995* (Caracas: Fundación Polar).
- Baptista, Asdrúbal 1986 “El desarrollo de Venezuela visto desde la economía política” en A.A.V.V. *Apreciación del Proceso Histórico Venezolano* (Caracas: Fundación Metropolitana-Fondo Editorial Interfundaciones).
- BCV 1992 *Series Estadísticas de Venezuela de los últimos cincuenta años, Tomo III* (Caracas, Edigraf s.r.l.)
- Cordiplan 1984 *VII Plan de la Nación 1984-1988, Lineamientos Generales*, (Caracas: publicación oficial).
- IESA 1999 Indicadores económicos y sociales tomados en noviembre de: <http://www.iesa.edu.ve/scripts/macroeconomia> y <http://www.iesa.edu.ve/macroeconomia/soc> .
- Kornblith, Miriam 1998 *Venezuela en los 90* (Caracas: Ediciones UCV-IESA).
- Lander, Luis E. 1998[a] “La apertura petrolera en Venezuela: De la nacionalización a la privatización” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (Caracas), Vol. 4, N° 1.
- Lander, Luis E. 1998[b] “Presentación: ¿Hacia dónde va el sector petrolero en América Latina? en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (Caracas), Vol. 4, N° 1, pp. 85-89.
- López Maya, Margarita 1998[a] “Carlos Andrés Pérez: 1989-1993” en *Gran Enciclopedia de Venezuela* (Caracas: Editorial Globe), T.4.
- López Maya, Margarita 1998[b] “Gobierno de Rafael Caldera” en *Gran Enciclopedia de Venezuela* (Caracas: Editorial Globe), T.4.
- López Maya, Margarita y otros 1989 *De Punto Fijo al Pacto Social. Desarrollo y Hegemonía en Venezuela, 1958-1985* (Caracas: Fondo Editorial Acta Científica Venezolana).
- López Maya, Margarita y Edgardo Lander 1996 “La transformación de una sociedad petrolera-rentista: desarrollo económico y viabilidad democrática en Venezuela” en Gaitán, Pilar y otros (comp.) *Democracia y Reestructuración Económica en América Latina* (Bogotá: IEPRI-CEREC).
- López Maya, Margarita y Luis E. Lander 1999 “Triunfos en tiempos de transición. Actores de vocación popular en las elecciones venezolanas de 1998” en *América Latina Hoy* (Salamanca) N° 21, abril.

- Lusinchi, Jaime 1984 “Un nuevo programa económico. Segundo mensaje del presidente Lusinchi a los venezolanos” en *Jaime Lusinchi en 100 Días de Gobierno* (Caracas: Ediciones Centauro).
- Mandato, Eleonora 1998 *El Gasto Social en Venezuela durante el Siglo XX* (Caracas: Impregraf).
- Quintero, Inés 1998 “La Agenda Venezuela” en *Gran Enciclopedia de Venezuela* (Caracas: Editorial Globe), T.4.
- Salamanca, Luis 1999 “Protestas venezolanas en el segundo gobierno de Rafael Caldera:1994-1997” en Margarita López Maya (ed.) *Lucha Popular, Democracia, Neoliberalismo: Protesta Popular en América Latina en los Años de Ajuste* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Sanoja Hernández, Jesús 1998 *Historia Electoral de Venezuela 1810-1998* (Caracas: Los Libros de El Nacional).
- Smith, William C. y Roberto Patricio Korzeniewicz 1997 *Politics, Social Change and Economic Restructuring in Latin America* (Boulder: North-South Center Press).
- Stallings, Barbara y Kaufman, Robert, editores 1989 *Debt and Democracy in Latin America* (Boulder: Westview Press).
- Stephany, Keta 1999 *La Lucha contra el PLES*. Trabajo presentado en el seminario La Protesta Popular Venezolana en la Era Neoliberal, Programa de Doctorado de FACES (Caracas: Mimeo).
- Valecillos, Héctor 1992 *El Reajuste Neoliberal en Venezuela* (Caracas: Monte Avila Editores).

## **Notas**

1 En lo que sigue reproducimos el resumen y análisis contenido en López Maya y Lander, 1996: pp. 161-163.

2 Para mayor información sobre los primeros programas económicos del gobierno de Caldera y la crisis financiera, ver: López Maya 1998[b]: pp. 312-320.

3 Estas y las afirmaciones que siguen se sustentan en una revisión exhaustiva de las reseñas sobre protesta del diario *El Nacional*, contenidas y clasificadas en una base de datos computarizada llamada base de datos *El Bravo Pueblo*.

4 El aumento en las tarifas de transporte público superior a lo convenido entre los transportistas y el gobierno fue el principal detonante de la revuelta popular del 27 de febrero de 1989 y días siguientes (Kornblith, 1998).

## *Capítulo 11*

### *La sustentabilidad socioambiental de la emergente economía chilena entre 1974 y 1999 Evidencias y desafíos\**

— Rayén Quiroga Martínez, M. A. \*\*

#### **La insustentabilidad social y ecológica de la expansión económica chilena**

**S**ostenemos que tanto el crecimiento económico, como el deterioro ecológico y la inequidad social, constituyen una única dinámica sistémica. La expansión exportadora que lideró el crecimiento económico no hubiese sido posible sin la desprotección y desregulación efectiva de los ecosistemas chilenos, o prescindiendo de los costos laborales y sociales externalizados por el modelo; configurándose ambos fenómenos en espúreos factores de competitividad internacional.

La retroalimentación que se genera al interior del sistema descrito explica, al menos parcialmente, por qué Chile ha carecido de la voluntad política para regular y proteger más efectivamente a los ecosistemas y a los trabajadores en el período 1974-1999. Esto hubiera implicado forzar la internalización de los costos sociales y ecosistémicos, con la relativa merma en la competitividad internacional, al menos en el corto plazo. Como se verá más adelante, nuestro enfoque deriva en proposiciones de política y cambios estilísticos que trascienden el confinado espacio de lo económico. Sostenemos que al rápido crecimiento económico chileno le son inherentes la desprotección y desregulación efectiva de los traba-

---

\* Este artículo está actualizado a febrero de 2000.

\*\* Economista (Licenciada y Magister). Ha sido directora de la Escuela de Economía y del Programa de Economía Ecológica de la Universidad Bolivariana. Actualmente es consultora de la División de Medio Ambiente de CEPAL y Asesora de la Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional del Medio Ambiente del Gobierno de Chile. Los contenidos de este trabajo son resultados del trabajo previo de la autora, y no comprometen en ningún caso a las instituciones donde colabora actualmente.

jadores y los ecosistemas que articularon dicho proceso. Aún más, la expansión exportadora que lideró el crecimiento económico verificado en Chile no hubiera sido posible de existir un standard ambiental y laboral superior, básicamente porque éste limitaría en mayor o menor grado la propensión (institucionalmente legítima) de las empresas a externalizar los costos por servicios ambientales<sup>1</sup>.

Mucho antes de que la oleada de préstamos condicionados del FMI y el BM indujeran a las economías latinoamericanas a adoptar la doctrina neoliberal en los '80, los *Chicago Boys* y la dictadura militar lideraron en Chile el tránsito de un modelo de industrialización mercado-internista con importante participación y regulación estatal (incluyendo significativos niveles de protección a los productores chilenos frente a la competencia internacional) hacia una modalidad de crecimiento económico basado en las exportaciones primarias, intensivas en recursos naturales, en un marco de desregulación de los mercados y rápida incorporación a la economía global.

Dos fueron, al menos, los ejes competitivos de esta nueva modalidad de organización de la sociedad chilena: por un lado, el bajo costo de la mano de obra; y por el otro, la externalización de los costos ambientales. Los costos sociales del modelo chileno están bastante documentados y numerosos estudios sobre desempleo, pobreza, distribución regresiva, informalización y flexibilización del mercado laboral y precariedad de las condiciones laborales así lo demuestran. Los resultados macroeconómicos del “milagro” chileno al mismo tiempo provocaron y se sustentaron en significativos deterioros tanto sociales como ambientales. En esencia, entre 1974 y 1999 los trabajadores y trabajadoras, el medio ambiente (recursos naturales incluidos) y las generaciones futuras, subsidiaron a la nueva economía chilena. Lo grave de esta situación es que el deterioro ambiental y distributivo se ha transformado en ventajas absolutas para la competencia en el escenario internacional, comprometiendo desde el inicio la potencialidad desarrollista del proceso económico chileno, y dificultando seriamente la sustentabilidad del mismo en el mediano y largo plazo.

## **Externalización y cambio social y laboral**

La economía ambiental y de recursos naturales llama “externalización” de costos a la falta de incorporación de los mismos a la contabilidad empresarial, con la resultante ausencia de estos cargos en los precios finales que paga el consumidor. Pero es muy importante establecer que los costos sociales y ambientales, tanto actuales como futuros, **son asumidos** de forma inconsulta pero inescapable, por las poblaciones humanas involucradas y/o circundantes al espacio productivo, por las generaciones futuras y por otras especies. De modo que la externalización de costos ambientales es, en realidad, un eufemismo que conduce a tener la impresión de gratuidad generalizada.



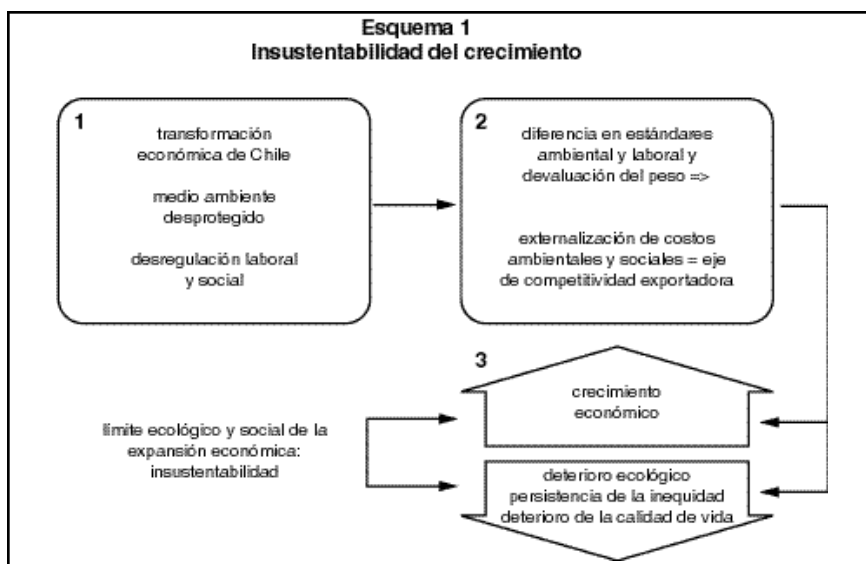
Un ejemplo típico de la externalización de costos que subsidian terceros es la no imputación de los costos de salud relacionados al uso creciente de agrotóxicos en el monocultivo frutícola para la exportación. Sin embargo, las temporeras de la fruta y las poblaciones circundantes han tenido que seguir asumiendo los costos ambientales y de salud que ni los empresarios ni los consumidores finales de la fruta producida asumen. A este respecto, cabe enunciar que la 6ta Región de Chile donde se concentra esta actividad frutícola, evidencia muestras de deterioro notable en la salud humana, entre las que se han reportado disminución de la fertilidad y mayor incidencia de malformaciones congénitas. Igualmente, la fundición de cobre en Paipote produce emanaciones de anhídrido sulfuroso, arsénico y material particulado, los que a su vez afectan la salud humana en Tierra Amarilla, Paipote y Copiapó, de manera negativa y creciente. De hecho, las ganancias derivadas de la exportación de cobre por parte de ésta y otras empresas serían bastante menores si pudiésemos forzar la imputación de estos costos a la producción del metal exportado.

El problema es que la externalización de costos ambientales se constituyó en una ventaja absoluta para el posicionamiento comercial de Chile en la economía internacional durante el período bajo estudio. Se perfiló así un eje competitivo basado en menores costos, que si bien opera como real competitividad en el corto plazo, bien podría conceptualizarse como una suerte de competencia internacional por la miseria y el deterioro ecosistémico. Si bien este eje competitivo puede producir notables éxitos empresariales y grandilocuentes cifras de crecimiento de las exportaciones y del PIB (al menos en el corto y mediano plazo), en el fondo es incapaz de propiciar, y mucho menos sostener, un proceso de desarrollo social y humano, o sea un mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas, a lo largo de un amplio horizonte temporal. Igualmente grave, el modelo tiende a autoreforzar su funcionamiento, y dada la asimétrica disponibilidad de capacidades tecnológicas y de innovación entre los países desarrollados y los que no son considerados como tales, una vez que se entra en esta competencia, del lado en que se encuentra Chile<sup>2</sup>, es muy difícil pasarse al otro bando<sup>3</sup>.

Ningún país hoy llamado desarrollado consiguió niveles de equidad, de estabilidad y calidad laboral, de protección y preservación del medio ambiente, de desarrollo científico y tecnológico, en definitiva mejores niveles de vida para sus hombres y mujeres, compitiendo en base a los menores costos de producción. Los países que lideran la economía mundial, globalizados en gran medida, compiten en base a innovación tecnológica, a diferenciación cualitativa, a desarrollo de información y de servicios personalizados, etc. Desde el punto de vista económico, esto tiene mucho sentido: el mayor nivel de procesamiento y valor agregado de estos productos y servicios resulta en un mayor precio relativo, permitiendo la distribución de esta riqueza generada entre los factores productivos (que además de incluir trabajo y capital, bien podrían considerar al medio ambiente).

Volviendo al caso de Chile, la desprotección efectiva de nuestros ecosistemas se transformó en ventaja absoluta en el escenario internacional, que si bien espúrea, se tradujo y sigue traduciendo en altas rentabilidades microeconómicas y ulteriormente en éxitos macroeconómicos. Si sólo vemos este proceso desde el reducido ámbito de la economía convencional, debemos congratularnos e incluso autoproclamarnos los tigres del cono sur. Si ampliamos la mirada, y debemos hacerlo para desarrollar sustentabilidad ecológica y social, entonces el resultado es bien distinto.

Desde nuestro enfoque, planteamos la consideración simultánea de las dinámicas sociales, económicas y ecológicas que configuraron al mismo tiempo los éxitos micro y macroeconómicos, así como el deterioro ambiental que documentamos. Estas dinámicas, que se retroalimentan a sí mismas, constituyen el discursar sistémico en el que la economía está inmersa.



**1.** la apertura y desregulación del comercio y las inversiones iniciadas hace dos décadas en Chile, en un contexto de desprotección y desregulación del medio ambiente, acompañadas por una desregulación y flexibilización acelerada en lo laboral y social, ocurrieron simultáneamente como dinámicas sistémicas que se retroalimentan y que conjuntamente explican:

**2.** el surgimiento de la competitividad chilena por externalización de costos ambientales, laborales y sociales, a su vez resultante de la existencia de desiguales estándares ambientales y laborales a nivel internacional; así como

**3.** la expansión exportadora y económica de nuestro país, en conjunto con el deterioro del medio ambiente y la sobreexplotación de nuestros recursos naturales, en un contexto de persistencia de fuertes niveles de inequidad social.

Ahora bien, este sistema, que funciona con una complejidad infinitamente mayor que la que devela este esquema, puede ser leído de varias maneras, dependiendo tanto de la epistémica en que uno se sitúe, como de los intereses involucrados.

La lectura economicista del sistema, común no sólo a economistas convencionales, sino también a los grupos de poder, se reduce a observar los “éxitos” micro o macroeconómicos. Esta lectura alimenta la reproducción del sistema impidiendo que se construyan políticas públicas que mitiguen las consecuencias negativas (que no son percibidas, al menos en teoría), o incluso que logren conducir el proceso hacia un camino de sustentabilidad.

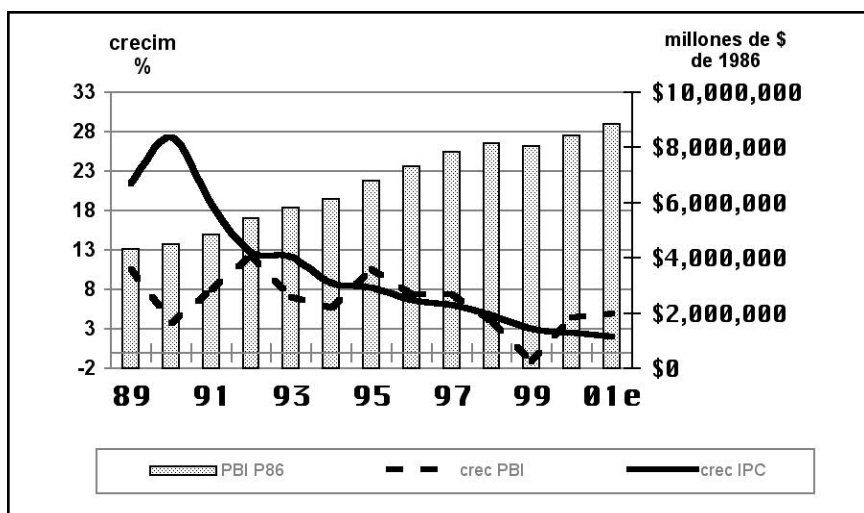
Ahora bien, en un horizonte de más largo plazo y tomando en cuenta más variables, se puede observar el compromiso de la sustentabilidad ecológica y social que el proceso descrito trae consigo. Desde la economía ecológica se pueden observar simultáneamente ambos procesos de éxito macroeconómico y deterioro ecosistémico, y lo que es más importante, se pueden establecer las interrelaciones, tanto en lo que representa en el presente, como en lo que significa para nuestro futuro. Esta lectura más “holística” también permite que se puedan diseñar instrumentos de política ambiental, laboral, social y económica articulados, para hacernos cargo del futuro del sistema con una visión de país más estratégica y de largo aliento.

### **Chile: pionero regional de las reformas estructurales neoliberales**

El proceso de globalización acelerada comenzó con el gobierno militar en 1973, que implementó un programa neoliberal, en forma radical y veloz. La transformación estructural de la economía chilena produjo altísimos costos sociales y ambientales, y recién en los últimos años, gracias a la introducción del manejo macroeconómico y del desarrollo de marcos regulatorios, ha generado crecimiento económico por una década, junto a una notable estabilidad macro. Pero precisamente a causa de que la fuerte expansión económica lograda en los últimos 10 años se sostiene en la sobreexplotación de los ecosistemas, la sustentabilidad ecológica del “modelo” chileno queda progresivamente en entredicho.

Gráfico 1

*Recientes exitos macroeconómicos de Chile*



Fuente: Banco Central de Chile, (PIB P86: PIB en pesos corrientes de 1986; crec. PIB: tasa anual de crecimiento real del PIB; crec IPC: tasa de crecimiento anual del IPC).

En nuestro caso, el proceso de transformación neoliberal fue emprendido de forma unilateral por nuestro país al principio del gobierno militar, mediante varias dinámicas: desregulación económica<sup>4</sup>, privatización, apertura e incentivo a la inversión extranjera, junto a procesos políticos, sociológicos y de transformación cultural asociados. Así, el gobierno de Augusto Pinochet apostó al cambio radical de la economía y, convencido por los *Chicago Boys*, impuso a la sociedad chilena la aplicación de la doctrina neoliberal-monetarista, en coherencia con una visión economicista del progreso y la valorización del individualismo, el consumismo y la competencia, bajo el supuesto fin de aumentar el PIB y el nivel general de los ingresos personales en nuestro país.

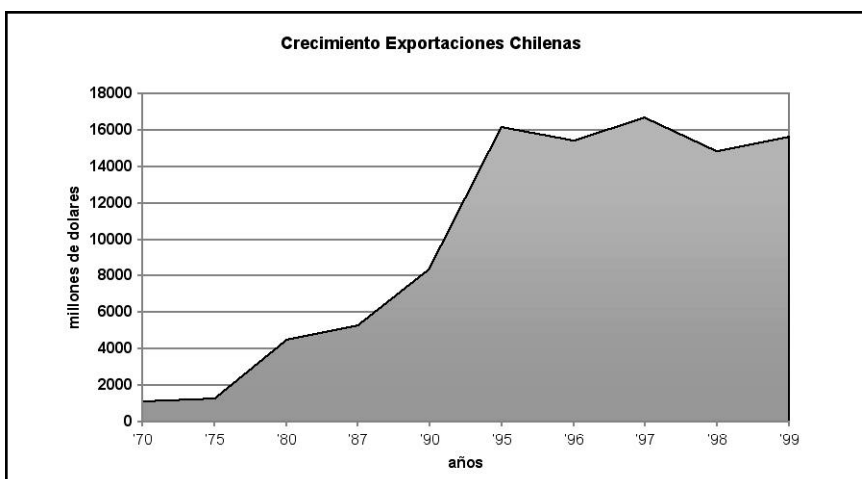
Los nuevos hacedores de política gestaron, de manera simultánea, importantes procesos de apertura, desregulación y privatización económica. En primer término, se produjo una apertura unilateral e indiscriminada de la economía chilena hacia el exterior. Esto se logró mediante la reducción drástica de la protección arancelaria y no arancelaria a los productores nacionales, y con la notable facilitación del ingreso de capitales extranjeros con la promulgación del DL600, a partir del cual la participación de la inversión extranjera en los negocios chilenos aumentó significativamente. Alejándose licenciosamente de la doctrina neoliberal, el gobierno militar propició mediante su política sectorial importantes estímulos a la iniciativa privada, en particular con el DL

701 de 1974 de incentivo a la reforestación, así como con la declaración de *res nullius* sobre los recursos marinos, incentivando la pesca industrial, y el citado DL600 de estímulo a la inversión extranjera directa. Al mismo tiempo, se desregularon las actividades económicas incluyendo una drástica reforma al código laboral; y se desregularon los mercados de productos, de tierras, financiero, cambiario y, eventualmente, de todos los servicios. El repliegue de la participación del Estado en la economía incluyó también un intenso programa de privatización de empresas e instituciones productoras de bienes y servicios. Consecuentemente, se transformó la estructura productiva, se modificó la manera en que nuestro país se inserta en la economía internacional, se concentró progresivamente la riqueza, y cobraron importancia capital en la economía chilena el sector privado, el sector exportador y la inversión extranjera.

Todos estos cambios resultaron en la activación de ventajas absolutas estáticas consistentes en menores costos absolutos de mano de obra y servicios ambientales. Lo anterior se tradujo en la transformación del aparato productivo hacia un “modelo” de crecimiento primario-exportador basado en recursos naturales. Chile sustituyó el motor de su expansión económica, abandonando el industrialismo orientado a satisfacer su mercado interno, para optar por las exportaciones primarias extractivas. Después de varias décadas de “crecimiento hacia adentro”, la economía chilena volvió a depender de la demanda externa. La participación de las exportaciones de bienes y servicios en el PIB aumentó notablemente de un 11,5% en 1970, a un 40% en años recientes. También ocurrió un cambio de liderazgo sectorial, el que se puede observar en la contracción del aporte manufacturero al PIB, el cual en 1974 alcanzaba un 30%, mientras que en 1994 representó sólo un 17,1%.

Gráfico 2

***Crecimiento explosivo de las exportaciones chilenas (millones de dólares)***



Fuente: Banco Central de Chile.

Las exportaciones de productos chilenos han multiplicado su valor corriente en dólares 16,5 veces en 25 años, en tanto que la importancia de las exportaciones de bienes y servicios ha aumentado de un 11% hasta un 39% (Banco Central).

Es importante aclarar que la virtual desprotección y falta de regulación sobre el medio ambiente chileno se convirtieron en instrumentales para que la sobre-explotación de recursos naturales, así como la contaminación gratuita, se transformaran en muy rentables ejes de competitividad internacional.

### **La sobreexplotación insustentable del medio ambiente**

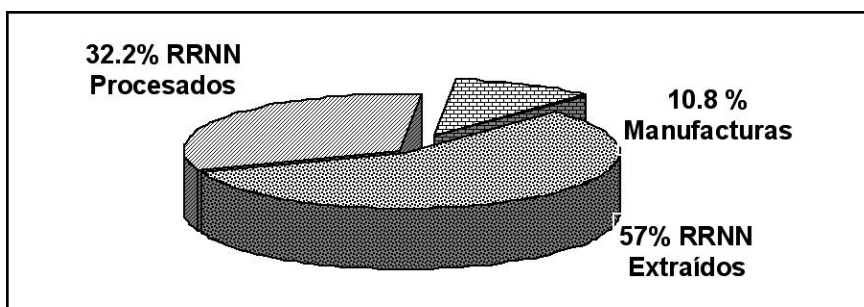
Los problemas ambientales asociados al modelo económico chileno pueden ser clasificados en dos grandes ramas. Por un lado, la excesiva presión sobre los recursos naturales (que resultó en sobreexplotación, agotamiento e incluso colapso de especies, pérdida de patrimonio natural y biodiversidad no contabilizadas); y por otra parte, el uso excesivo y gratuito del medio ambiente como un receptáculo de múltiples formas de residuos, emisiones y contaminación.

Mucho se dice con respecto a nuestro “éxito macroeconómico” y con respecto a la “pujanza de nuestra economía”. Con cierta arrogancia hacia nuestros pares latinoamericanos, se envía el mensaje de que hemos logrado notables avances en materia de PIB, combinado con estabilidad macroeconómica (precios y empleo). Lo que no luce factible, desde el punto de vista ecológico, es sostener los ritmos de expansión económica registrados en los últimos dos gobiernos (1990–1999). Veamos algunos datos.

El fenómeno más ilustrativo de la transformación económica es el crecimiento explosivo de las exportaciones primarias intensivas en recursos naturales. De hecho, las exportaciones chilenas crecieron de aproximadamente mil millones de dólares a inicios de los años ‘70 a casi 16,5 mil millones en 1995, aumentando su importancia en el producto de poco más del 10% al 40% en el mismo período. Pero aún hoy casi 9 de cada 10 dólares exportados corresponden a extracción y/o leve procesamiento de recursos naturales, lo que se verifica en cuatro sectores productivos primarios: minero, forestal, agrícola o pesquero. Así, en 1996 el 89,2% de nuestras exportaciones corresponde a recursos naturales (57% corresponde a extracción simple de recursos naturales y 32,2% a recursos levemente procesados).

Gráfico 3

*Exportaciones excesivamente dependientes de recursos naturales (1996)*

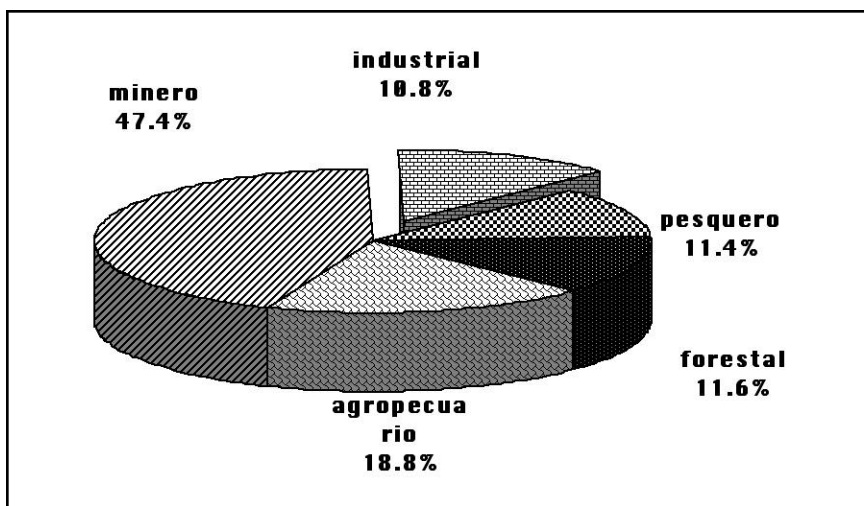


Fuente: Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1997, en base a datos del Banco Central de Chile.

La importancia capital de los cuatro sectores primarios que sustentan nuestro vigor exportador se observa en la composición sectorial de las exportaciones, que en 1996 estuvieron compuestas en un 47,4% por exportaciones mineras, en un 18,8% por el sector agropecuario, en un 11,6% por productos de origen forestal, y en un 11,4% por productos pesqueros.

Gráfico 4

*Exportaciones por sector de origen (1996)*



Fuente: DIRECON 1997, en base a datos del Banco Central de Chile.

La declarada diversificación de las exportaciones chilenas es más de índole sectorial que esencial, más cuantitativa que cualitativa. En 1998, sólo 10 productos primarios generaron el 60% de nuestras exportaciones (cobre, hierro, oro, manzana, uva, celulosa, madera aserrada, astillas de madera, harina de pescado, pescado fresco). Nuestra oferta exportable está casi exclusivamente concentrada en productos primarios de bajo nivel de procesamiento (baja productividad y ancla a los salarios), escasa o nula diferenciación cualitativa, y que enfrentan sobreoferta cíclica mundial (lo que hace caer cíclicamente los precios, retornos de exportación y empleo generado). Así, la opción de especializarnos en producción de productos primarios hace prácticamente imposible generar un proceso de desarrollo<sup>5</sup> en el largo plazo. La vulnerabilidad de nuestra economía, más por la naturaleza primaria de su especialización, que por la apertura económica al resto del mundo, es obvia.

Más aún, resulta preocupante las tendencias que marcarán el futuro, ya que tanto las proyecciones de crecimiento económico chileno como la creciente tendencia a asociarse a zonas de “libre” comercio y bloques económicos, así como los sectores donde se van a realizar inversiones extranjeras y las estimaciones de flujos de comercio, reafirman el mismo modelo de crecimiento basado en exportaciones primarias, ya que de no implementarse políticas públicas específicas, el modelo tendería a continuar al menos en la primera década del siglo XXI. Por tanto, no es arriesgado adelantar que el proceso acelerado de globalización en que la economía chilena está empeñada, incrementará el deterioro y compromiso de los ecosistemas que sustentan a fin de cuentas todos los procesos de la economía humana, y en un mediano plazo se tornará insustentable.

Los procesos económicos descritos provocaron deterioros ambientales entre los que se destacan la contaminación atmosférica, de cuencas hidrográficas, suelos y mares; la degradación y erosión de suelos; el avance de la deforestación y desertificación; así como el agotamiento e incluso colapso de especies y ecosistemas. Dichos impactos se localizan en los lugares donde se realiza la explotación o proceso productivo y sus inmediaciones, así como en conglomerados urbanos de soporte, los que concentran poblaciones demasiado numerosas en relación al ordenamiento espacial e infraestructural. Veamos los problemas a nivel sectorial, así como algunos casos locales ilustrativos.

Aunque la importancia relativa del sector minero está disminuyendo, la producción y exportación del sector aún se realiza en grandes magnitudes, representando casi la mitad de las exportaciones chilenas (45,5% en 1998). Las principales consecuencias ambientales de la actividad minera en los últimos veinte años son la contaminación atmosférica por emisiones (anhídrido sulfuroso, arsénico y material particulado), la contaminación de aguas, del mar y suelos por descarga de relaves y desechos, y el uso desmedido de aguas y suelos.

Al sur de Chile, el modelo imperante de manejo forestal ha provocado excesiva presión sobre los recursos forestales, lo que se ha traducido en deterioro am-



biental. Las exportaciones forestales chilenas se expandieron fuertemente pasando de US\$ 31 millones en 1974 a US\$1.786 millones en 1996. Este modelo no es sustentable en el largo plazo, más que en relación a su potencialidad como fuente maderera, en términos de la multiplicidad de complejas funciones que el bosque realiza como ecosistema, albergando nuestros bosques nativos especies amenazadas y al borde de la extinción, algunas de las cuales son únicas en el mundo. Entre las consecuencias ambientales negativas de la actividad forestal destacan además la deforestación, la degradación y erosión de suelos, disminución de cauces de agua y la contaminación del ecosistema por desechos y emanaciones que resultan de rubros forestales de transformación (celulosa, chips), y del uso de pesticidas y fertilizantes en las plantaciones de rápido crecimiento (en las especies pino radiata y eucaliptus).

El sector frutícola, localizado en la zona central del país, ha sido también participante de la impresionante expansión exportadora, aumentando el valor de sus exportaciones alrededor de 16 veces entre 1977 y 1994. El gobierno militar facilitó el proceso de privatización y concentración de las mejores tierras de aptitud frutícola (entre la II y la VI regiones), lo que junto a la flexibilización laboral (temporeros) y los nuevos precios relativos, generaron el boom de las exportaciones frutícolas liderados por la producción de manzanas, uvas, peras, kiwis y duraznos. Pero la fruticultura de exportación también ha provocado serios problemas ambientales y de salud humana por el uso excesivo e inadecuado de agroquímicos de progresiva toxicidad como forma de cumplir con los requerimientos del mercado internacional. En Chile se usan intensiva y crecientemente pesticidas de la “docena maldita”, que internacionalmente se reconocen como cancerígenos, teratogénicos, mutagénicos y/o tumorígenos<sup>6</sup>. Las importaciones de plaguicidas aumentaron de 3 millones de dólares en 1970 hasta 72 millones en 1992. En el proceso de manipulación y aplicación de los agrotóxicos, los y las trabajadoras temporeras de la fruta, así como las comunidades humanas y el medio ambiente circundante, reciben la contaminación directa y quedan expuestos a sus efectos de corto y largo plazo.

Por su parte, el sector pesquero incrementó 36 veces el valor exportado y sextuplicó el desembarque pesquero en las últimas dos décadas, lo que fue posible a costa del descuido de la conservación del ambiente marino y a partir de una mayor inequidad en la distribución de la riqueza generada por el sector. La más importante consecuencia ambiental negativa que resultó de la desregulación económica y desprotección ambiental reside en la sobreexplotación e incluso en el colapso de las especies que son sustituidas por nuevas pesquerías hasta su agotamiento. Por ejemplo: colapso de la anchoveta a principios de los ‘70, colapso de la sardina española a mediados de los ‘80, jurel que ya está sobreexplotado, loco colapsado y en veda, etc. Por otra parte, la industria pesquera de reducción (harina y aceite de pescado) está contaminando zonas industriales por sus emanaciones de olores y desechos orgánicos y tóxicos. Otro problema ambiental del sec-

tor pesquero está ligado al rápido crecimiento del cultivo de salmónidos y otras especies, que ha significado la introducción de especies exóticas que alteran el equilibrio ecológico, y cuyas consecuencias sobre los ecosistemas y especies nativas aún no han sido estudiados sistemáticamente.

Otro problema ambiental que resulta de la combinación de desruralización, falta de ordenamiento territorial y crecimiento económico, es la expansión descontrolada de las ciudades, con consecuencias ambientales graves como la contaminación atmosférica del Gran Santiago, Temuco y Concepción, así como los problemas de disposición de los desechos. El problema ambiental es tan extenso y grave, que esta ciudad ha llegado a ser uno de los lugares habitados más contaminados del planeta, por lo que ninguna de las políticas paleativas dispuestas en el período estudiado parece ser efectiva. Igualmente, podemos al menos mencionar casos locales de contaminación extrema tales como los del Valle y Bahía de Huasco (contaminados por pelletizadora de hierro), de Talcahuano (contaminada por actividades de reducción pesquera, actividades mineras e industriales, que ha sido oficialmente declarada como zona saturada de contaminantes), de la zona de Tierra Amarilla, Copiapó y Caldera (contaminados por la fundición de cobre de Paipote).

Pero la expansión económica chilena también ha traído consigo el incremento en la demanda de energía, entre las cuales surgen como críticas la de leña y la eléctrica. Con un enfoque de oferta, ciertamente “pro-empresarial”, que enfrenta el problema favoreciendo la expansión de la oferta energética en vez de manejar la demanda (eficiencia), se justificó la construcción de represas hidroeléctricas en el Alto Bío Bío, una zona que además de contener ecosistemas únicos y ser el hogar ancestral del pueblo Pehuenche, es considerado una maravilla escénica, con graves consecuencias ambientales y culturales. La construcción y operación de la central Pangué (y el proyecto Ralco) provocará cambios profundos en el ecosistema. Paralelamente, con el mismo argumento de reducir los costos de la tarifa eléctrica, se justificó la construcción de dos gasoductos desde Argentina, lo que provocó un severo conflicto ambiental y la organización de las comunidades involucradas, porque los proyectos no registraron adecuadamente los riesgos y efectos sociales y ambientales de esta construcción.

### **Los costos sociales y la inequidad como signo de la transformación económica**

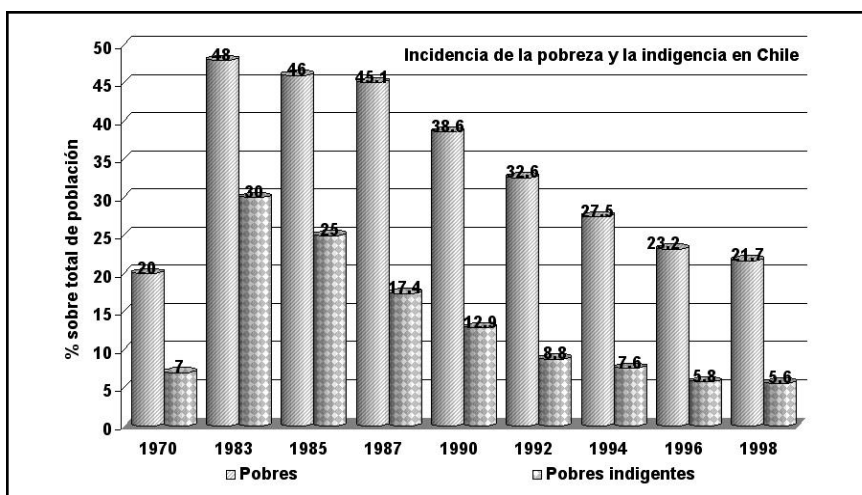
Si todo este pasivo ambiental se hubiese realizado al tiempo que se incrementaba el capital social y humano, o se mejoraban los índices distributivos, podríamos hablar de que se generaba en Chile un desarrollo, no necesariamente sustentable, pero desarrollo al fin.

Sin embargo, como se revela en las cifras, el impresionante crecimiento económico chileno se ha realizado, en un primer momento, en base a una brutal expansión de la pobreza, la indigencia y la cesantía, que desde el retorno a la democracia han sido disminuidas por la vía del crecimiento económico y un aumento sustancial del gasto público social y políticas redistributivas del ingreso.

Aunque las cifras de 1970 no son plenamente comparables al resto debido a la diferente metodología de medición, dicho año puede servir como referente de pobreza de ingresos para el período bajo análisis. El costo social de la violenta reestructuración de la economía chilena se puede notar en el rápido aumento de la pobreza hasta un nivel del 48% y de la indigencia del 30% en un contexto de fuerte incremento de la desocupación y la cesantía.

Gráfico 5

*Incidencia de la pobreza en Chile*



Fuente: encuesta Casen (MIDEPLAN).

**La inaceptable inequidad**

Interesa resaltar los crecientes y aún no recuperados costos sociales del modelo chileno, porque podría argumentarse, no siendo el caso, que el sacrificio ecológico de impulsar el crecimiento al menos podría haber servido para aumentar los niveles de equidad y, por ejemplo, erradicar la pobreza. En términos de los problemas sociales, aún no se ha logrado revertir el deterioro acumulado en las remuneraciones, condiciones y seguridad laboral, ni se ha logrado disminuir la pobreza a los niveles preexistentes al gobierno militar. De acuerdo a nuestra últi-

ma medición, para 1998, el 21,7% de la población vive en condiciones de pobreza. El 10% más rico de la población recibe en 1998 un 41% del total del ingreso nacional, mientras el 10% más pobre de la población recibe solamente un 1,4% de los ingresos, e incluso vio disminuir su participación en el ingreso en comparación con 1992 (1,9%).

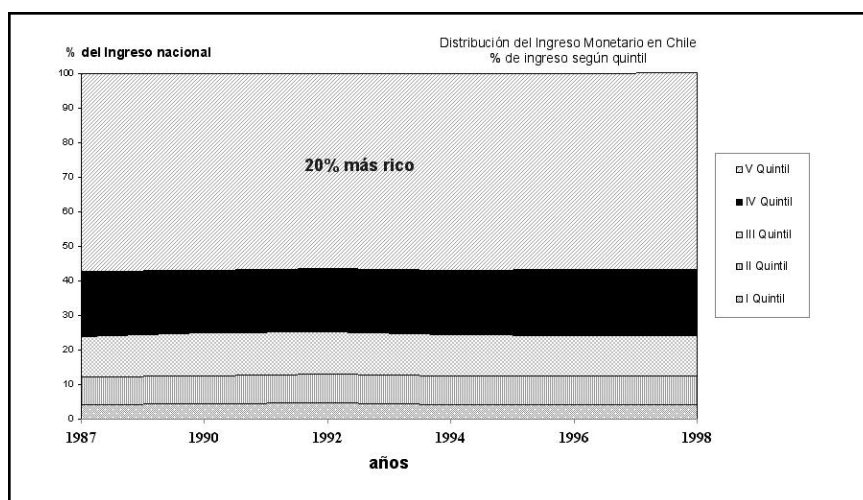
Nuestra dependencia con respecto a los recursos naturales no sólo tiene consecuencias ambientales. Como nuestra oferta exportable aún conserva su naturaleza primaria (*commodities*), queda sujeta a la fijación (y cíclica caída) de los precios del mercado internacional, con lo que el crecimiento económico chileno permanece vulnerable a los acontecimientos internacionales. Pero también, nuestra inserción internacional asigna los recursos a la producción de bajo valor agregado con limitada capacidad de retención nacional del excedente económico; todo lo cual finalmente compromete la capacidad del modelo para redistribuir en forma más progresiva el ingreso nacional.

Chile es, además, el país de los “trabajólicos”, habiendo alcanzado el récord mundial de 2.400 horas trabajadas por persona en 1994 (más que los chinos, según informe de la OIT de 1994). Sin embargo, este exceso de horas trabajadas tiene que ver más con las reducidas remuneraciones reales, que fuerzan el cumplimiento de horas extra para poder generar un ingreso mínimo, que con el incremento de la productividad (que aumenta más lentamente: 3,2% en 1994). Más recientemente, de acuerdo a un trabajo reciente del Instituto Mundial Internacional para el Desarrollo de la Gestión (IMD, 2000), los trabajadores de Chile en promedio trabajan más de 2.250 horas al año, lo que equivale a unas 50 horas semanales. Sin embargo, en ese mismo año, según la misma fuente, Chile se ubicó en el cuarto lugar en el mundo, sólo superado por Hong Kong, Taiwan y Turquía. La productividad (PIB de cada trabajador por hora) es una de las más bajas, siendo sólo de 5,51 dólares (Argentina produce 11,15 dólares, México 7,29 y Bélgica 37,16 para el mismo año).

Debido a que el Estado no intervino con suficiente fuerza para paliar estos costos sociales, los grupos ciudadanos en su gran mayoría recurrieron a estrategias populares diversas para resistir la profunda crisis de empobrecimiento y desocupación, como fueron las ollas comunes. Otra estrategia de sobrevivencia fue la incorporación creciente de mujeres al mercado laboral en condiciones extremadamente precarias y flexibles.

Si bien con el retorno de la democracia el gasto social aumentó sustancialmente, se crearon programas especiales de reducción de la pobreza, y el crecimiento económico sostenido hasta el momento de la crisis asiática del ‘98 logró reducir sustancialmente la proporción de pobres (21,7% en 1998) e indigentes (5,6% en 1998) sobre el total de población, aún el objetivo de erradicación de la pobreza dista mucho de ser cumplido.

Gráfico 6  
*Distribución del ingreso monetario en Chile*



Fuente: encuesta Casen (MIDEPLAN)

Por el lado de la equidad distributiva, no existen cifras oficiales que nos permitan comparar ni la distribución funcional ni la percentil de los ingresos de forma metodológicamente correcta. Lo que sí podemos constatar es que la distribución del ingreso en Chile continúa siendo inaceptable, y que junto a Brasil se disputa el primer lugar en inequidad distributiva de la región.

De acuerdo a las estadísticas oficiales, en 1998, el 10% más rico de los hogares recibe un 41% del ingresos monetarios, mientras que el decil más pobre sólo absorbe un 1,4% de los ingresos. El decil más rico tiene ingresos per cápita promedio 28 veces superiores a los del decil más pobre en 1998.

Cabe destacar que además Chile ostenta el vergonzoso primer lugar en América Latina en inequidad de género si consideramos los índices de desarrollo humano del PNUD, pues al comparar el IDH (para 1998 a Chile corresponde una clasificación mundial 31, y n° 1 en América Latina) con el Índice de Potenciación de Género o IPG (para 1998 a Chile le corresponde una clasificación mundial que lo ubica en el puesto número 61), se tiene que Chile disminuye 30 espacios en la clasificación mundial, cosa que no ocurre en ningún otro país de América Latina y el Caribe.

De hecho, las desigualdades de ingresos en Chile han sido medidas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en años recientes, constatándose no sólo

las típicas diferencias entre hombres y mujeres, sino que además existen los desincentivos remuneracionales consistentes en pagar relativamente menos a las mujeres, a medida que ascienden en los niveles de responsabilidad y educación en el mercado laboral. En Chile, en promedio, las mujeres reciben un 67% de los salarios que perciben los hombres. Aún más, mientras más se escala en la jerarquía profesional, mayor es la inequidad. Una mujer en un puesto administrativo gana un 55% de lo que gana un hombre en igual posición, y en la categoría profesional percibe sólo un 45%.

### **La insustentabilidad ecológica y social del crecimiento económico chileno**

A simple vista, es fácil observar en terreno la sobreexplotación, el agotamiento e incluso el colapso de determinadas especies y “recursos naturales”, la presión creciente sobre la energía, los suelos y el agua, los casos geográficamente específicos de contaminación e incluso saturación de cuencas, ciudades, bahías y valles donde confluyen actividades productivas, exportadoras y de soporte. Pero bajo una suerte de ceguera sistemática, nuestras autoridades no asocian lo anterior con la capacidad de crecimiento de nuestra economía.

El discurso hasta 1999 establecía que nuestra capacidad de seguir expandiendo el PIB a tasas de 6% a 7% quedaba asegurada merced a nuestros altos coeficientes de inversión (en maquinaria y equipo) que alcanzan las altas proporciones de un 28% del PIB. Resultaba francamente inaceptable que nuestras autoridades económicas y políticas hayan declarado nuestro éxito hacia el futuro sin detenerse a pensar o a estimar la (des)inversión en nuestros ecosistemas, la pérdida de capital natural (Quiroga Martínez, 2000), que es precisamente el capital que más intensivamente se ha utilizado en nuestro impulso expansivo. Cuando más, en el período estudiado las autoridades establecían que nuestro país tenía que pasar hacia una “segunda” etapa exportadora, donde los niveles de transformación de nuestra oferta exportable sean mayores.

Ahora bien, desde la perspectiva científica, visto el desalentador panorama que presenta el análisis conjunto de los procesos económicos, sociales y ambientales en Chile, parecería bastante plausible establecer que esta forma de crecer económicamente no es sustentable en el tiempo.

Más allá de que nuestro marco conceptual de la economía ecológica establece la existencia de límites ecológicos al crecimiento económico, en el caso de Chile es necesario realizar dos pasos analíticos: el primero (que ya se ha hecho) es establecer el diagnóstico de los extendidos e intensos procesos de deterioro ecosistémico y sanitario que son **inherentes** a la modalidad de crecimiento económico acelerado tal como funciona en Chile. El segundo paso es plantearse la

proyección hacia el futuro de estas tendencias, utilizando escenarios de expansión económica, y sujeto a determinados supuestos.

En este sentido, Agosín (1996) ha formulado proyecciones macroeconómicas con desglose sectorial, suponiendo tasas de crecimiento económico del 5% y el 7% real anual, y suponiendo que permanece nuestra especialización primario-extractiva.

La meta que se fija, con fines analíticos, es la que fuera anunciada por el gobierno de la época, o sea alcanzar el PIB per cápita de los españoles. Para alcanzar los 16.000 dólares per cápita (de 4.000 que se tenían en el momento), de acuerdo a Agosín (1996), nuestro PIB debe seguir creciendo al ritmo de entre 6% y 7% anual durante 25 años más (tomando en cuenta el PIB corriente de alrededor de US\$ 50.000 millones anuales y extrapolando el crecimiento poblacional). Pero si *caeteris paribus* proyectamos nuestras exportaciones consistentes con dicho nivel de PIB, necesitaríamos sextuplicar el volumen de extracción de nuestros recursos naturales (Agosín, 1996).

A lo proyectado por Agosín (1996) debemos agregar la consideración del proporcional aumento en la generación de residuos materiales de todo tipo y diverso nivel de toxicidad. La conclusión que salta a la vista es que muy difícilmente nuestros ecosistemas puedan resistir semejante presión, si hoy, con un sexto de la extracción que requerimos para parecernos a los ibéricos, estamos experimentando tan fuertes signos de sobreexplotación, agotamiento y colapso de nuestros bosques, recursos marinos, aguas, riquezas minerales, y, por otro lado, son crecientes y acumulativos los signos de contaminación peligrosa para la salud humana que satura nuestras aguas, suelos, atmósfera, etc.

Es importante entender que esta sextuplicación no es para ser realizada de una vez para luego dejar reponerse y recuperarse a los ecosistemas. Cuando se habla de sextuplicar la extracción de 1996 al año 2020 se quiere decir aumentar la extracción real de recursos naturales chilenos en un 7% real anual acumulativo; es por esto que nuestro PIB se sextuplica en dicho período de tiempo. Concretamente, tendríamos que aumentar la tala y procesamiento de bosques, o bien la captura de peces que actualmente realizamos, aumentando un 7% el próximo año, e incrementando a este volumen ya aumentado en un 7% (del primer año), otro 7% adicional por el segundo año, y así sucesivamente hasta sextuplicar al año 25, sin disminuir o detenernos ni un solo año para dejar que los ecosistemas se recuperen. Es obvio que la aceleración (aumento de la velocidad) de la extracción de recursos y producción de residuos materiales sobrepasará la capacidad que tienen los ecosistemas de reponerse de estas “perturbaciones” antropogénicas, tanto a nivel de reposición de la biomasa y recuperación de los ciclos bióticos y abióticos relevantes, como con respecto a la absorción y posterior reciclaje, degradación o dispersión de los residuos.

No hay que ser ecólogo o físico para entender que acelerar esta suerte de “asalto” a la naturaleza al punto de sextuplicar nuestra presión sobre ella de manera ininterrumpida hasta el año 25, es simplemente una imposibilidad ecológica, puesto que a los niveles actuales, a un sexto de la presión que tendríamos que llegar a ejercer sobre nuestros ecosistemas, las consecuencias, contaminación y sobreexplotación de recursos ya son alarmantes.

Chile no tiene otro camino sino cambiar su modelo, su anti-modelo insustentable.

### **Reflexiones finales**

Este trabajo intenta integrar evidencias y análisis sobre la insustentabilidad del modelo económico chileno. Para esto, se intentó una síntesis con las estadísticas disponibles de carácter oficial y, en ciertos casos, con fuentes independientes. El análisis es válido aún cuando el margen de error de la evidencia sea imposible de precisar, puesto que al menos el signo de las variables y de sus derivaciones en términos de política es inequívoco.

Durante el período bajo estudio se puede apreciar que el crecimiento económico se constituyó a partir de un incremento en el pasivo ambiental o, lo que es igual, a partir de una disminución progresiva del capital ambiental de nuestro país. Desafortunadamente, la carencia de datos duros en variables claves como recursos naturales y extensión e intensidad de contaminación imposibilitan el cálculo, incluso grueso, del pasivo ambiental por el momento. En efecto, la disponibilidad de información ambiental estratégica es una carencia importante en el campo de las políticas de desarrollo sustentable y de gestión ambiental en Chile, ya que el tema es novedoso en relación a la producción estadística de índole sectorial, social y económica. De ahí que los esfuerzos que se encaminen en la dirección de generar una base cuantitativa y cualitativa que apoye la toma de decisiones estratégicas resulta una necesidad apremiante para el avance sustantivo en la nueva agenda de trabajo ambiental y de desarrollo sustentable que se ha fijado en el país.

Con los cambios de políticas públicas que inaugura el nuevo gobierno en el 2000, resultará interesante seguir los nuevos lineamientos y acciones de gestión ambiental y de desarrollo sustentable. Al menos en la plataforma eleccionaria del nuevo gobierno que se inaugura en marzo del 2000, se plantean transformaciones para que, junto al aporte de todos los actores involucrados, se logre hacer de Chile un país que se desarrolle en forma sustentable. No obstante, la administración para el sexenio 2000–2006 encuentra al país con los efectos económicos depresivos resultantes de la crisis asiática, por lo que la voluntad de reactivar la economía podría resultar avasallante frente a otros objetivos de política tanto laboral como ambiental.



## Bibliografía

- Agosín, Manuel 1996 “Proyecciones y escenarios de largo plazo para la economía chilena”, en Sunkel, Osvaldo (editor) *Sustentabilidad Ambiental del Crecimiento Económico Chileno* (Santiago: Programa de Desarrollo Sustentable, Universidad de Chile).
- Daly, Herman 1993 “Economía Ecológica y Desarrollo Sustentable”, en Shatán, J. (editor) *Crecimiento o Desarrollo: Un Debate sobre la Sustentabilidad de los Modelos Económicos* (Santiago: CEP-AUR, Fundación Friederich Ebert).
- Daly, Herman 1993 “Problems with Free Trade: Neoclassical and Steady-State Perspectives”, en Zaelke, D. *et al. Trade and the Environment* (Washington D.C: Center for International Environmental Law).
- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales 1997 *Principales Rasgos de la Inserción de Chile en la Economía Mundial* (Ministerio de Relaciones Exteriores).
- Institute for Management Development 2000 *World Competitive Yearbook*.
- Martínez Alier, Joan 1995 *Curso de Economía Ecológica* (México: Red de Capacitación Ambiental, PNUMA).
- Martínez Alier, Joan y Klaus Schlüpmann 1991 *La ecología y la Economía* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Ministerio de Cooperación y Planificación (MIDEPLAN) 1998 *Encuesta CASEN* (Santiago de Chile).
- PNUD 1999 *Informe de Desarrollo Humano 1998* (Barcelona: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
- Quiroga Martínez, Rayén 1994 “Apropiación y Maldesarrollo: ¿Nos damos cuenta?”, en *Género y Sociedad* (Santo Domingo: Universidad INTEC) Vol. 2, N° 2.
- Quiroga Martínez, Rayén 2000 “El Capital Natural”, en Quiroga Martínez, Rayén (editora) *Participación, Superación de la Pobreza y Desarrollo Sustentable* (Santiago: FOSIS-FDLA) Marzo.
- Quiroga Martínez, Rayén y Saar Van Hawermeiren 1996 *Chile: globalización e insustentabilidad. Una mirada desde la economía ecológica* (Santiago: Instituto de Ecología Política).
- Servicio Nacional de la Mujer *Las estadísticas de la discriminación* (Gobierno de Chile) [www.sernam.cl](http://www.sernam.cl).

## **Notas**

1 Los servicios ambientales incluyen la producción y reposición de materias primas y recursos naturales (flujos de materiales y energía), así como la absorción, degradación y reciclaje de los residuos y contaminantes que la economía devuelve a los ecosistemas.

2 Chile apenas invierte 0,7% de su PIB en Investigación y Desarrollo, lo que casi en su totalidad son fondos públicos.

3 Es importante considerar en este punto que los países de economías emergentes que han logrado trascender la etapa exportadora primaria, pudiendo generar economías fuertes con ciertas mejoras en la equidad, lo han logrado merced a importantes regulaciones y políticas específicamente dirigidas a mejorar la competitividad mediante la educación, la salud, la innovación, etc.

4 Utilizamos el término desregulación para connotar los procesos económicos (y ecológicos) en cuyo funcionamiento son determinantes las fuerzas del mercado (imperfecto) y no las regulaciones e intervenciones del Estado. Preferimos utilizar desregulación en lugar de “liberalización”, como se hace tradicionalmente, porque nos parece que esta última palabra posee una carga ideológica incongruente con nuestro enfoque.

5 Ni entendido en su forma tradicional (crecimiento económico más equitativamente repartido), ni en su concepción “sustentable” (crecimiento económico mejor repartido en un largo horizonte temporal), ni mucho menos cuando hablamos de desarrollo como el mejoramiento sostenible de la calidad de vida de hombres y mujeres, sin perjuicio a la biodiversidad. Esta última visión supone profundos cambios en los estilos de vida y desarrollo de los grupos humanos.

6 Algunos de los pesticidas altamente tóxicos usados en Chile incluyen: **Cancerígenos:** Atrazina, Benomyl, Captan, Diazinon, Dichlorvos, Dimetoato, Lindano, Linuron, Mancozeb, Pentaclorofenol, Permetrina. **Teratogénicos:** Captan, Carbaryl, Benomyl, Diazinon, Mancozeb, Diquat, Bentazon. **Mutagénicos:** Captan, Benomyyl, Dimetoato, Clorpyrifos, Folpet, Bromuro de Metilo, Linuron, Atrazina. **Tumorígenos:** Glifosate.

---

## **Capítulo 12**

### **Orçamento Participativo Experiência do Rio Grande do Sul**

*Ubiratan de Souza\**

#### **Aspectos universais do Orçamento Participativo**

**O** *Orçamento Participativo - OP é um processo de democracia direta, voluntária e universal, onde a população pode discutir e decidir sobre o orçamento público e as políticas públicas.* O cidadão não encerra sua participação no ato de votar na escolha do executivo e do parlamento, mas vai muito além, decidindo e controlando a gestão pública. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante da política tradicional, onde participa apenas votando de quatro em quatro anos, para ser protagonista permanente da gestão pública.

*O Orçamento Participativo – OP, combina democracia direta com a democracia representativa, que é uma das maiores conquistas da humanidade e que deve ser preservada e qualificada. A democracia representativa é necessária, mas insuficiente no processo de aprofundamento da democracia da sociedade humana. Mais do que nunca é preciso combiná-la com as mais variadas formas de democracia direta, onde o cidadão possa não só participar da gestão pública, mas também controlar o Estado. O OP de Porto Alegre e o processo de implantação do OP no Rio Grande do Sul são exemplos concretos de democracia direta.*

Após a queda do muro de Berlim, ficou evidente que o muro caiu para os dois lados, tanto para o oriente como para o ocidente. Há uma crise de legitimidade política e fiscal do Estado contemporâneo. O Estado liberal burguês em seu estágio atual neo-liberal, agravou o processo de exclusão social e a concentração

---

\* Economista e Secretário Especial do Gabinete de Orçamento e Finanças do Governo do Estado do Rio Grande do Sul

dos assentamentos humanos nos centros urbanos, evidenciando o fracasso das chamadas políticas compensatórias para a resolução dos problemas da sociedade capitalista. A luta contra a exclusão social exige políticas públicas que modifiquem a distribuição da renda e do poder nas cidades e nos países, concretizando formas de participação direta da população nas gestões públicas. Por isso, o OP é tão reconhecido nacional e internacionalmente, porque responde aos desafios da modernidade e sobretudo, à crise de legitimidade do Estado contemporâneo. A nossa experiência do OP, também, aponta o caminho para a superação, de maneira contemporânea, da crise do socialismo burocrático, respondendo de maneira criativa e original à principal questão política da decadência e da derrocada do Leste Europeu, ou seja, a relação autocrática do estado com a sociedade.

Também é importante neste processo de democracia direta do OP, que *a participação da população se efetive de maneira livre e universal nas assembléias públicas do OP*. Todo o cidadão, independente de sua organização partidária, associativa e credo religioso tem assegurado sua participação no processo. Isto significa que ninguém tem privilégio no processo de democracia direta e nem lugar assegurado nas formas de representação delegada: delegados e conselheiros do OP. Este princípio universal é que assegurou, na experiência de quase 11 anos do OP em Porto Alegre, que o processo não fosse partidarizado e nem dominado por corporações, permitindo que a vontade da sociedade se expressasse de maneira plural e universal .

Outra questão fundamental no processo do OP é a *discussão de todo o orçamento e das políticas públicas*. A população não pode ser subestimada na sua capacidade de gestão, separando-se apenas uma parte do orçamento para a discussão e deliberação. É preciso abrir todo o orçamento, os gastos de pessoal, serviços essenciais, investimentos e projetos de desenvolvimento, bem como os recursos extra-orçamentários disponíveis para financiamento através do Banco do Estado. Desta maneira a população vai aos poucos se apropriando dos gastos e das políticas públicas, criando condições para sua participação efetiva na totalidade da gestão pública. Por exemplo, na experiência de Porto Alegre, o processo do OP criou mecanismos concretos de controle sobre a folha de pagamento, através da criação de uma comissão tri-partite (governo, conselho do OP e sindicato dos servidores municipais) que passou a discutir e decidir sobre a criação de novos cargos públicos, fazendo um controle interno e externo sobre o aumento de pessoal. Também desenvolveu-se a consciência que investimentos nas áreas sociais como educação e saúde levam a novos gastos de custeio (pessoal e serviços), que precisam ser acompanhados do aumento da receita pública com justiça fiscal.

O orçamento público está previsto nas Constituições Federal e Estadual e nas leis orgânicas municipais como uma lei de iniciativa do executivo. Ademais, a

Constituição Federal em seu artigo 1º, parágrafo único, diz – “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente, nos termos desta Constituição” e no artigo 5º, inciso XVI, estabelece o “direito de reunião” do povo brasileiro. Portanto para que se faça o OP, não se precisa de nenhuma lei específica, basta a vontade política dos governantes eleitos nas eleições gerais.

O processo do OP deve ter regulamento, critérios distributivos e metodologia de planejamento. Mas, *este regramento deve ser elaborado de maneira autônoma pela comunidade e firmado um contrato social entre o governo e a sociedade*. O OP não é uma obra acabada, perfeita e indiscutível. Nem poderia ser, pois a avocação da perfeição seria expressão de autoritarismo e negação do processo dialético, de constante mutação e superação do novo sobre o velho, que caracteriza os processos sociais. É com este entendimento que, todos os anos, o governo e a sociedade devem realizar uma avaliação crítica do regramento e do processo do OP, e o conselho do OP, de maneira autônoma (auto-regulamentada), sem a tutela do executivo e legislativo, discute e decide as mudanças para modernização do OP. O princípio da auto-regulamentação aplicado no OP de Porto Alegre e na fase de implantação do OP-RS, tem proporcionado uma constante modernização dos mecanismos democráticos e de planejamento do processo do OP.

Para que o OP seja um processo efetivo e sério de participação popular e não meramente consultivo, é necessário que as decisões tomadas pela população e governo sejam documentadas e publicadas para conhecimento de toda a sociedade. Isto possibilitará que a população faça o acompanhamento e fiscalização da execução das obras e serviços decididos. Ademais, o governo deve prestar contas anualmente, possibilitando um controle social efetivo sobre a gestão do Estado.

## **Implantação do OP no governo do Estado do Rio Grande do Sul**

A construção do Orçamento Participativo Estadual – OP-RS, acrescentou novos desafios e ensinamentos no processo de participação popular e de planejamento democrático na gestão pública.

A oposição dos políticos tradicionais tratou e trata de impedir de todas as formas a implantação do OP-RS. Ora com medidas judiciais, ora com ações políticas de caráter populista. A experiência do OP aplicada na escala estadual assustou a direita e os políticos clientelistas, que não se conformam com a perda de poder político e as mudanças na cultura política da sociedade que este processo engendra.

Mesmo com a situação financeira difícil herdada do governo anterior, a potência do OP na escala estadual é muito maior que na escala do município. O

nível de recursos orçamentários e extra-orçamentários que podem ser potencializados, a partir de uma política de recuperação financeira do Estado, no médio prazo, abre a possibilidade de resultados materiais consideráveis nas políticas e na prestação de serviços públicos e em projetos de geração de trabalho e renda.

O OP-RS desencadeou um processo de radicalização da democracia que terá conseqüências nas relações da sociedade com todas as esferas públicas do Estado. A população a medida que discute o orçamento do Estado começa a despertar para a discussão dos orçamentos municipais. A própria discussão do orçamento estadual na fase legislativa, através de audiências públicas, que mesmo não tendo caráter deliberativo (as pessoas não votam nas reuniões), oportunizou um rico debate entre deputados e sociedade que reafirmou as prioridades da proposta orçamentária/2000 e consolidou o OP-RS como uma nova forma de gestão pública.

Este processo do OP-RS, abriu também um espaço de qualificação das relações entre o Governo do Estado e as Prefeituras com a participação e o controle da população. As verbas voluntárias do governo estadual para políticas em parceria com os governos municipais passam pelas prioridades estabelecidas no OP-RS e por critérios objetivos de distribuição regional. As relações políticas tradicionais e clientelistas começam a ceder espaço em todos os níveis para uma nova forma de gestão pública com controle social.

É importante destacar que este processo de mudança que o OP-RS abre para a sociedade gaúcha está apenas no começo, que não será fácil e nem linear, mas de muita contradição e luta, onde o governo e os setores populares deverão ter a capacidade de buscar aliados no conjunto da sociedade para acumular ricas e variadas experiências de participação popular e de projetos de desenvolvimento para o Rio Grande.

Na implantação do OP-RS 2000, a participação do cidadão deu-se de maneira direta, voluntária e universal nas assembleias públicas do OP, que se realizaram em todos os municípios gaúchos. Cerca de 190 mil pessoas debateram, propuseram e votaram, deliberando as prioridades de investimentos, serviços públicos e projetos de desenvolvimento para o Estado que são: agricultura, educação, saúde e geração de trabalho e renda.

## **Base Geográfica**

O Estado foi dividido em 22 regiões de planejamento, que são as mesmas dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). Estes conselhos regionais foram criados por lei estadual, em 1994, com o objetivo de promover a participação da sociedade, através de entidades representativas, na discussão

sobre o planejamento do desenvolvimento regional. Nesta base regional a população foi chamada a discutir e decidir prioridades de obras, serviços e programas públicos, nos temas da Agricultura, Assistência Social, Cultura, Educação, Energia, Trabalho e Renda, Habitação, Saneamento, Saúde, Segurança, Transporte e Pavimentação.

• *Assembléias Públicas Municipais – APM*

Nos meses de março a junho/99 foram realizadas Assembléias Públicas Municipais – APM nos 467 municípios do Estado e mais 30 municípios em fase de emancipação, onde o cidadão pode discutir, propor e votar as prioridades de obras, serviços e programas de cada município no contexto de sua região. Também foram eleitos delegados para representar os municípios nas Plenárias Regionais. Nestas APM foi fundamental para viabilizar o processo democrático, o uso de uma cédula de votação e um sistema de computador portátil que permitiu a apuração dos resultados da votação das prioridades na própria assembléia com a fiscalização direta da população.

Em alguns municípios, conforme o número de habitantes e sua distribuição geográfica, foram realizadas mais de uma APM. Desta maneira, realizou-se em torno de 622 APM em todo o Estado.

• *Plenárias Regionais de Delegados – PRD*

Através da metodologia de planejamento acordada, ao resultado de cada APM, deu-se nota 3 para o tema votado em primeiro lugar, nota 2 para o tema em segundo lugar e nota 1 para o tema em terceiro lugar, somando-se os pontos chegou-se ao tema que obteve o maior número de pontos, ficando em primeiro lugar e assim estabelecendo-se as outras colocações (ver tabela das prioridades regionais). Os delegados dentro de cada tema prioritário sistematizam e compatibilizam as demandas municipais, estabelecendo a hierarquia regional. Na mesma reunião, entre os delegados regionais, são eleitos os conselheiros que formam o Conselho do OP-RS e o governo apresenta a primeira estimativa da receita e os grandes agregados da despesa para o ano seguinte. Estas plenárias aconteceram nos meses de junho e julho/99.

As prioridades temáticas e as demandas de obras e serviços hierarquizadas em cada tema, na base regional, passam a ser analisadas pelo governo nas suas viabilidade técnica, legal e financeira com vistas a elaboração da matriz orçamentária e do plano de investimentos e serviços. Estas prioridades passam a ser o indicador de planejamento para alocação de recursos nas obras e serviços da base regional.

*El ajuste estructural en América Latina*

A tabela a seguir mostra a ordem das prioridades temáticas de cada região e na última linha a geral do Estado na base regional.

As três primeiras prioridades gerais da base regional são pela ordem: agricultura 854 pontos; educação 667 pontos; saúde 579 pontos.

CATEGORIA	CLASSIFICAÇÃO DAS NOTAS ATRIBUÍDAS A PARTIR DAS PRIORIDADES MUNICIPAIS									
	AGRICULTURA	EDUCAÇÃO	Saúde	DESENVOLVIMENTO	INDUSTRIA	COMÉRCIO	TRANSPORTE	RECREIO	MEIO AMBIENTE	OUTROS
ALTOVAZANTE	38	11	11	23	0	4	3	2	14	3
CAMPESINA	39	1	11	10	0	111	0	1	111	0
CENTRAL	58	0	0	47	0	6	0	7	29	48
DO NORDESTE	21	11	11	19	3	15	0	11	14	11
INTERMUNICIPAIS	36	3	3	10	11	11	1	7	26	11
INTERMUNICIPAIS	4	11	11	11	11	11	11	11	11	11
INTERMUNICIPAIS	5	1	1	14	2	2	0	3	11	11
LITORAL	11	2	11	25	5	10	0	20	24	1
MÉDIO ALTO VAZANTE	13	1	1	34	0	5	0	0	43	0
METROPOLITANO DO Litoral NOROCCIDENTAL	0	0	0	21	0	6	3	3	15	1
NOROCCIDENTAL	60	0	0	32	5	5	0	0	10	0
NOROCCIDENTAL	42	0	0	17	0	19	0	0	39	1
NOROCCIDENTAL	88	0	1	34	0	8	1	4	36	1
NOROCCIDENTAL	78	11	11	22	111	111	0	1	36	11
PARANAPANEMA DO OESTE DA SERRA	4	0	0	26	10	1	1	11	11	3
PARANAPANEMA DO OESTE DA SERRA	14	11	11	48	15	0	1	11	11	3
SERRA	30	0	0	59	6	0	0	3	32	1
SUL	23	1	0	38	0	20	2	10	26	0
VAL DO RIO CANAÍAS	21	11	11	24	11	11	11	3	11	11
VAL DO RIO LONGOS RIOS	1	1	11	27	22	14	2	17	17	11
VAL DO RIO PARANAPANEMA	41	1	11	21	11	12	0	1	11	11
VAL DO RIO TAQUARÉ	70	0	0	60	0	8	0	0	49	0
TOTAL	464	11	1	467	8	204	34	77	679	76

1 - Melhor nota atribuída; 2 - pior nota atribuída; 3 - segunda melhor nota atribuída; 4 - terceira melhor nota atribuída; 5 - quarta melhor nota atribuída; 6 - quinta melhor nota atribuída; 7 - sexta melhor nota atribuída; 8 - sétima melhor nota atribuída; 9 - oitava melhor nota atribuída; 10 - nona melhor nota atribuída; 11 - décima melhor nota atribuída.



### **Base Temática de Desenvolvimento do RS**

A base temática foi criada para discutir projetos e programas para o desenvolvimento do Estado, levando em conta recursos orçamentários e recursos extra-orçamentários disponibilizados via Banco do Estado – BANRISUL.

Nesta base temática a população foi chamada a discutir e decidir prioridades de projetos e programas nos temas Agricultura (apoio a agroindústria, crédito rural, reforma agrária, etc.); Geração de Trabalho e Renda (apoio a micro, pequena e média empresa, apoio a cooperativas e associações produtivas de trabalhadores, primeiro emprego, etc.); Programas de Organização, Gestão e Fiscalização do Transporte e Sistema Rodoviário, Hidroviário, Aeroviário e Ferroviário; Ciência e Tecnologia; Desenvolvimento do Turismo; Programas de Meio Ambiente e Gerenciamento de Recursos Hídricos e Saneamento; Ações de Gestão, Tratamento e Destinação dos Resíduos Sólidos; Ações de Qualificação no Uso e Ocupação do Solo; Energia.

#### *• Assembléias Regionalizadas da Temática de Desenvolvimento do RS – ATD*

Nos meses de maio e junho/99 foram realizadas 22 ATD, uma em cada região do Estado, no município mais central de cada região, aberta a participação de todos os cidadãos. Nestas assembléias públicas a população discutiu e votou temas e programas prioritários para o desenvolvimento da sua região e do Estado.

#### *• Plenária Temática Estadual*

Através da metodologia de planejamento acordada, ao resultado de cada ATD, deu-se nota 3 para o tema votado em primeiro lugar, nota 2 para o tema votado em segundo lugar e nota 1 para o tema em terceiro lugar, somando-se os pontos chegou-se ao tema que obteve maior número de pontos, ficando em primeiro lugar e assim estabelecendo-se as outras colocações (ver tabela das prioridades da temática do desenvolvimento). Nesta plenária estadual, entre os delegados temáticos, são eleitos os Conselheiros que formam o Conselho do OP-RS e o governo apresenta a estimativa da receita e os grandes agregados da despesa para o ano seguinte. Estas plenárias aconteceram nos meses de julho/99.

As prioridades temáticas e os programas hierarquizados em cada tema, na base da temática do desenvolvimento, passam a ser analisados pelo governo do ponto de vista dos recursos orçamentários e extra-orçamentários (linhas de crédito disponíveis via banco do estado – BANRISUL). Estas prioridades temáticas passam a ser o indicador de planejamento para alocação de recursos orçamentários e extra-orçamentários nos programas e projetos da temática de desenvolvimento do estado.

A tabela a seguir mostra a ordem das prioridades temáticas de cada ATD e na última linha as prioridades gerais da base temática do desenvolvimento.

As três primeiras prioridades gerais da base temática são pela ordem: agricultura 54 pontos; trabalho e renda 48 pontos; transporte 11 pontos.

Estado do Rio Grande do Sul • Gabinete de Orçamento e Finanças									
PRIORIDADES TEMÁTICAS DO DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL									
Região	Agricultura	Ciência e Tecnologia	Desenv. do Turismo	Trabalho e Renda	Meio Ambiente	Resíduos Sólidos	Ocupação do Solo	Transporte e Sist. Rodov.	Energia
ALTO JACUI	3	0	0	2	1	0	0	0	0
CAMPANHA	2	1	0	3	0	0	0	0	0
CENTRAL	3	0	0	2	1	0	0	0	0
CENTRO SUL	3	0	0	1	0	0	0	2	0
FRONTEIRA NOROESTE	3	0	0	2	1	0	0	0	0
FRONTEIRA OESTE	2	1	0	3	0	0	0	0	0
HORTENSÍAS	0	0	3	2	0	0	0	1	0
LITORAL	2	0	0	3	1	0	0	0	0
MÉDIO ALTO URUGUAI	3	0	1	2	0	0	0	0	0
MISSOES	3	0	0	2	0	0	0	1	0
NORDESTE	3	0	0	2	0	0	0	1	0
NORDESTE COLONIAL	3	0	0	2	0	0	0	1	0
NORTE	3	0	0	1	0	0	0	2	0
PARANHANA-ENCOSTA SERRA	2	0	0	3	1	0	0	0	0
PRODUÇÃO	3	1	0	2	0	0	0	0	0
REGIÃO METROPOLITANA DE LTO DO JACUI	0	0	0	3	2	0	1	0	0
SERRA	3	0	0	2	0	1	0	0	0
SUL	3	0	0	2	0	0	0	1	0
VALEDO CAI	3	0	0	2	0	0	0	1	0
VALEDO RIO DOS SINOS	1	0	0	3	0	0	2	0	0
VALEDO RIO PARDO	3	0	0	2	0	0	0	1	0
VALEDO TAQUARI	3	1	0	2	0	0	0	0	0
	<b>54</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>48</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>0</b>

## **Conselho Estadual do OP-RS**

No mês de julho, após concluídas as plenárias regionais e a plenária temática estadual de delegados, foi dado posse aos conselheiros que compõem o conselho estadual do OP – COP-RS. Os conselheiros tem a competência de discutir e deliberar a proposta orçamentária a ser enviada até dia 15 de setembro à Assembleia Legislativa. Têm ainda a atribuição de discutir e decidir o plano de investimentos e serviços do OP. Os conselheiros têm mandato de um ano e realizam trabalho voluntário não remunerado.

O COP-RS é composto por 204 membros. Tendo 69 conselheiros distribuídos, entre as 22 regiões, proporcionalmente à população de cada região sobre o total da população do estado, atendendo o princípio da representação política proporcional a população. Tem mais 69 conselheiros distribuídos, entre as 22 regiões, proporcionalmente à participação popular nas assembleias públicas municipais do OP de cada região sobre o total da participação popular no estado, atendendo desta maneira o princípio da participação popular no processo da democracia direta. Mais 44 conselheiros, 2 por região, indicados pelos conselhos regionais de desenvolvimento (COREDES), que no processo de implantação do OP-RS firmaram um termo de cooperação com o governo. Por último, mais 22 conselheiros da temática do desenvolvimento do estado.

O governo participa do COP-RS, sem direito a voto, com 2 representantes: o coordenador (secretário especial) do Gabinete de Orçamento e Finanças - GOF e a coordenadora (secretária especial) do Gabinete de Relações Comunitárias – GRC.

Estado do Rio Grande do Sul • GOF - Gabinete de Orçamento e Finanças do OP • GRC - Gabinete de Relações Comunitárias do OP									
COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO									
REGIÃO	POPULAÇÃO	proporcional à população da região*	% TOTAL POP.	CONSELHEIROS	CORREDES	participantes	proporcional à participação da região**	conselheiros	conselheiros região**
<b>Até 300.000 habitantes = 12 regiões</b>									
HORTENLAS	116.494	1,21		2	2	2.200	1,23	1	5
VALE DO CAÍ	138.351	1,44		2	2	3.421	1,91	1	5
PARANHANA ENCOSTA DA SERRA	170.525	1,77		2	2	3.877	2,17	2	6
NORDESTE	173.956	1,80		2	2	5.628	3,14	2	6
ALTO LACIUT	192.306	2,00		2	2	5.098	2,85	2	6
MÉDIO ALTO URUGUAI	190.555	1,98		2	2	13.602	7,60	5	9
CAMPANHA	208.416	2,16		2	2	3.122	1,74	1	5
FRONTEIRA NOROESTE	213.131	2,21		2	2	9.848	5,50	4	8
NORTE	210.056	2,18		2	2	9.236	5,16	4	8
CENTRO SUL	216.807	2,25		2	2	3.490	1,95	1	5
LITORAL	246.848	2,56		2	2	4.572	2,55	2	6
MISSOES	259.891	2,80		2	2	10.807	6,04	4	8
<b>De 300.001 até 600.000 habitantes = 5 regiões</b>									
VALE DO TAQUARI	304.436	3,16		2	2	13.655	7,63	5	9
NOROESTE COLONIAL	314.326	3,26		2	2	9.382	5,24	4	8
VALE DO RIO PARDO	397.061	4,12		2	2	7.371	4,12	3	7
PRODUÇÃO	460.661	4,78		3	2	14.388	8,04	6	11
FRONTEIRA OESTE	529.997	5,50		3	2	6.410	3,58	2	7
<b>De 600.001 até 900.000 habitantes = 3 regiões</b>									
CENTRAL	621.693	6,45		4	2	15.363	8,58	6	12
SERRA	681.903	7,08		4	2	10.519	5,87	4	10
SUL	788.865	8,19		5	2	8.644	4,83	3	10
<b>Acima de 900.001 habitantes = 2 regiões</b>									
VALE DO RIO DOS SINCS	1.108.410	11,50		7	2	9.760	5,45	4	13
METROPOLITANO DELTA DO LACIUT	2.083.215	21,62		13	2	8.662	4,84	3	18
TOTAL REGIÕES	9.637.682	100,02		69	44	179.055	100,00	69	182
<b>TEMAÁTICA DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL</b>				<b>22</b>		<b>9.319</b>			
<b>TOTAL GERAL</b>				<b>214</b>					

REPRESENTAÇÃO DO GOVERNO ESTADUAL: COORDENADORA GERAL DO GABINETE DE RELAÇÕES COMUNITARIAS DO OP - COORDENADOR GERAL DO GABINETE DE ORÇAMENTO E FINANÇAS DO OP

\* O % total pop. "re" refere-se a um total de 69 conselheiros por região estabelecido-se o mínimo de 2 conselheiros por região (Considerando as regiões Hortenlas, Vale do Caí, Paranhama, Nordeste, Alto Bonaf, Médio Alto Uruguai, Campanha, Fronteira Nordeste e Norte) redimensionando 69 conselheiros relativos ao critério de proporcionalidade da população. \*\* Para calcular a distribuição dos 69 conselheiros relativos à participação, será calculado o percentual da região sobre o total da participação nas Assambleias Públicas Municipais. \*\*\* O total de conselheiros de cada região será a soma do nº de conselheiros relativos à participação + conselheiro do CORDEE + o nº de conselheiros relativo à população.

## **Matriz orçamentária e Plano de Investimentos e Serviços**

No mês de agosto o Gabinete de Orçamento e Finanças – GOF, a partir dos indicadores de planejamento resultantes das prioridades da base regional, das prioridades da base temática do desenvolvimento do estado, das necessidades do governo para manter os serviços essenciais e projetos/obras em andamento, considerando a estimativa da receita, elabora a primeira matriz orçamentária. Esta matriz apresenta uma distribuição detalhada dos gastos de pessoal, despesas correntes, despesas de capital, serviço da dívida, reserva de contingência, para cada órgão do Poder Executivo e inclusive dos outros poderes (Legislativo, Judiciário e Ministério Público). Após ampla discussão e deliberação dentro do governo, a matriz orçamentária e a proposta do plano de investimentos e serviços (PI) é levada a discussão no COP-RS.

Na 2<sup>a</sup> quinzena de agosto e na 1<sup>a</sup> quinzena de setembro, o conselho do OP leva a discussão da matriz orçamentária e a proposta do PI para as 22 regiões com os delegados regionais e temáticos.

A discussão e elaboração do PI, além das prioridades decididas pela comunidade, leva em conta também critérios progressivos de distribuição dos recursos entre as regiões. Considerando que as regiões do estado não são iguais em superfície, população, carência dos serviços públicos e infra-estrutura. Faz-se necessário o estabelecimento de critérios objetivos e progressivos para a distribuição dos recursos entre as regiões, que leve em conta a população da região, a carência de infra-estrutura ou serviço de cada tema na região e as prioridades temáticas do OP na região.

No dia sete de setembro o COP-RS, reunido em Porto Alegre, discutiu e deliberou a proposta orçamentária (matriz orçamentária e PI) para o ano 2000.

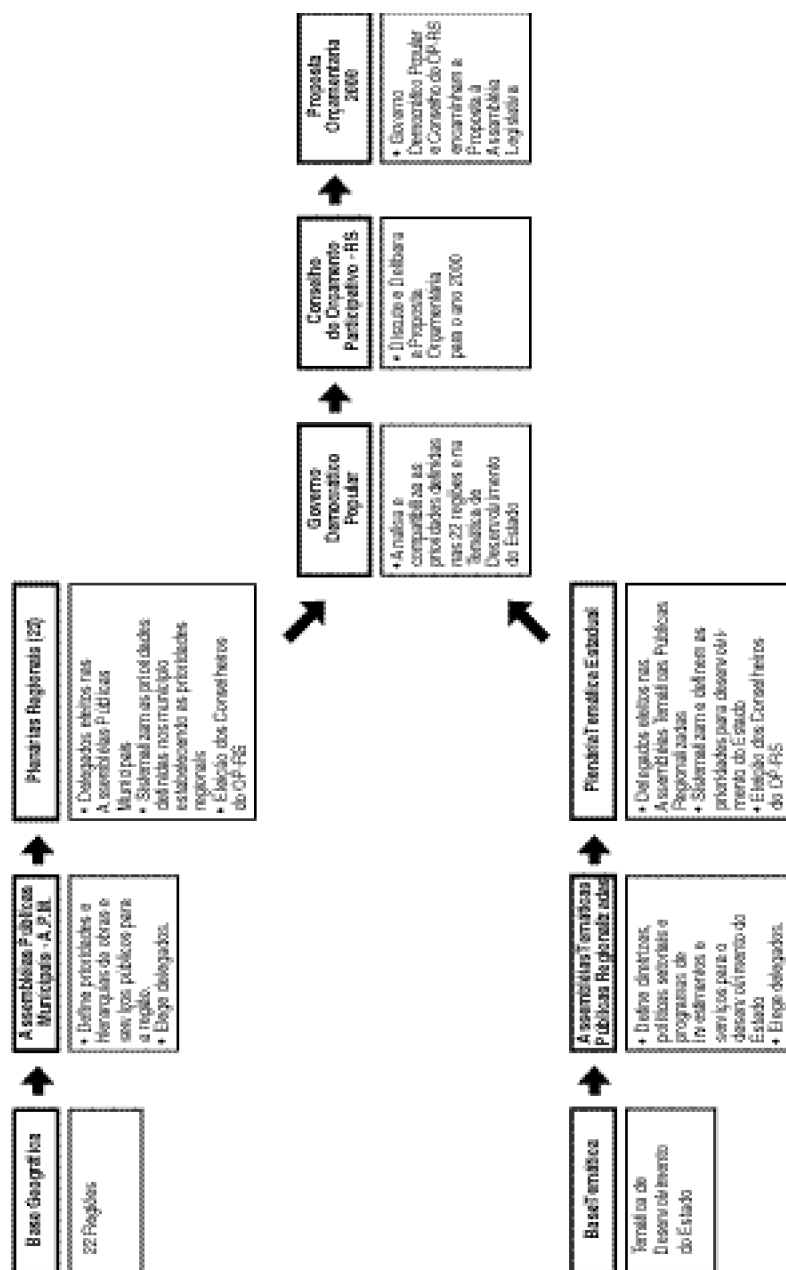
No dia 15 de setembro, o Governador Olívio Dutra, acompanhado de cerca de 5 mil pessoas fez a entrega da proposta orçamentária à Assembléia Legislativa. No anexo 1 pode-se verificar todo o processo do OP-RS através de um fluxograma.

## **Orçamento Participativo: um processo de gestão democrática e de geração de consciência e cidadania**

Por último, é importante compreender que a experiência do OP transcende o processo de gestão pública e de planejamento democrático, resultando, também, num processo político de geração de consciência e cidadania.

Na implantação do OP-RS existe um episódio que ilustra de maneira exemplar o papel da cidadania neste processo. Em plena discussão da comunidade das prioridades para o orçamento/2000, um deputado federal do RS,

entrou na justiça para impedir a continuidade do OP-RS. A justiça, mesmo não julgando o mérito da ação impetrada, concedeu uma liminar que impedia o governo do estado de dar infra-estrutura para as reuniões do OP. Neste momento, os delegados do OP, prefeitos municipais, organizações populares e cidadãos em geral passaram a organizar as reuniões num processo de auto organização da sociedade. Como resultado deste processo foi criado pelas entidades populares e partidos políticos o Fórum Gaúcho em Defesa da Participação Popular. OP-RS recebia, assim, seu batismo de fogo e a sociedade dava um salto de qualidade no seu processo de organização social independente do Estado.



Este libro se terminó de imprimir en el  
taller de Gráficas y Servicios en el  
mes de marzo de 2001.  
Primera impresión, 1.000 ejemplares

**Impreso en Argentina**