

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

Entre 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 medidas¹ (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 crisis². “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.

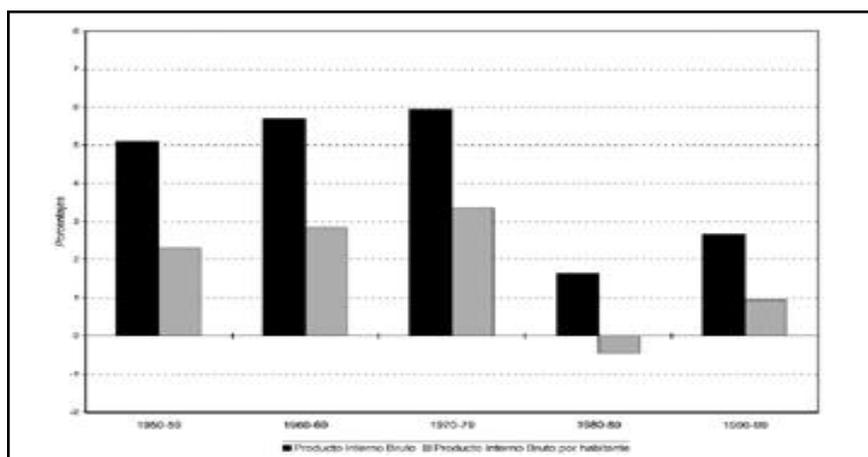
El desempeño económico

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

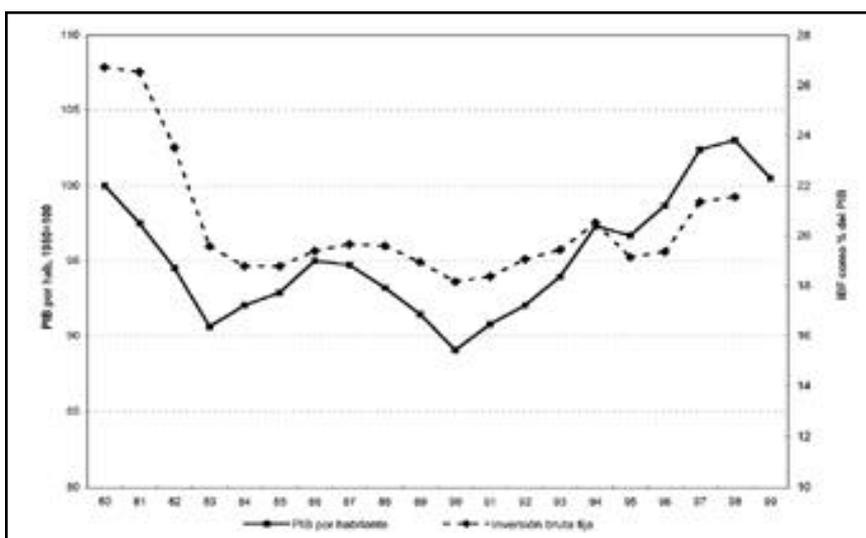


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

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 social³

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 urbanas⁴.

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 región⁵. 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 pobreza⁶, 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 retomara 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

Etapa o modelo de desarrollo	Fuerza motor principal del dinamismo del sistema	Sector clave o eje del modelo	Formas de financiamiento de la inversión
Crecimiento hacia afuera	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).
Crecimiento hacia adentro, primera etapa	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.
Crecimiento hacia adentro, segunda etapa	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>	Fuerza motor principal del dinamismo del sistema	Sector clave o eje del modelo	Formas de financiamiento de la inversión
Irrupción de la banca privada internacional	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.
Crisis de la deuda	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.
Años noventa	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>	Agentes principales, correlato social y político del modelo	Políticas económicas	Discurso dominante
Crecimiento hacia afuera	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.
Crecimiento hacia adentro, primera etapa	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.
Crecimiento hacia adentro, segunda etapa	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.
Irrupción de la banca privada internacional	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.
Crisis de la deuda	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>Etapas o modelos de desarrollo</i>	Agentes principales, correlato social y político del modelo	Políticas económicas	Discurso dominante
Años noventa	<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 signo: 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>	Principal relación (o contradicción) estructural	Vulnerabilidad o factores de agotamiento del modelo	Posibles respuestas a la contradicción
Crecimiento hacia afuera	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.
Crecimiento hacia adentro, primera etapa	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.
Crecimiento hacia adentro, segunda etapa	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.
Irrupción de la banca privada internacional	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>	Principal relación (o contradicción) estructural	Vulnerabilidad o factores de agotamiento del modelo	Posibles respuestas a la contradicción
Crisis de la deuda	<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>
Años '90	<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.