



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA REESTRUCTURACION ECONOMICA EN AMERICA
LATINA: CASO ESPECIFICO DE CHILE.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

GLORIA ALICIA FUENTES ROLDAN



DIRECTORA DE TESIS: DRA. ROSA MARIA PIÑÓN ANTILLÓN

MEXICO, D.F.

2000

27 7498



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



A la memoria de
Abel Fuentes.

A Carlos Montes y
Gloria Roldán por su
incondicional apoyo.

Con cariño a Karla,
Noé, Jaqueline, Jessica
y Elsa.

LA REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA: CASO ESPECÍFICO DE CHILE

INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	
CAPÍTULO 1	
LA INDUSTRIALIZACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES	
1.1. El Modelo de Industrialización vía la Sustitución de Importaciones y su influencia sobre la actividad económica.	6
1.2. El Estado como Regulador de la Actividad Económica	10
1.2.1. El Proteccionismo y la Política Comercial	17
1.2.1.1. La Política Arancelaria	22
1.2.1.2. La Política Monetaria y Cambiaria	26
CAPÍTULO 2	
UNA NUEVA ETAPA: LA REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA	32
2.1 Reducción del Papel del Estado en el Ambito Económico	39
2.1.1. Programas de Estabilización, Ajuste y Crecimiento Económico	44
2.1.1.1. Programas de Estabilización Macroeconómica	44
2.1.1.2. Disciplina Fiscal	50
2.1.1.3. El Proceso de Privatizaciones	54
2.2. Liberalización y Desregulación del Comercio	59
2.2.1. Reestructuración Productiva	60
2.2.2. Apertura Económica	65
2.2.3. Flujos de Capital y Mercados Cambiarios	71
CAPÍTULO 3	
EL CASO DE CHILE	76
3.1. La Economía Chilena y el Modelo vía la Sustitución de Importaciones	77
3.1.1. El Proyecto Industrializador del Gobierno de la Unidad Popular. 1970-1973	79
3.2. Reestructuración de la Economía Chilena	82
3.2.1. Situación Económica en Chile durante los años setenta y ochenta	83
3.2.2. Programas de Ajuste del Fondo Monetario Internacional	89
3.2.3. Privatización e Inversión Extranjera Directa	93
3.3. De una economía cerrada a una economía abierta	97
3.3.1. Política Comercial y la Reestructuración Productiva	98
3.4. El Costo Social en Chile y La Necesidad del Cambio Político	107
CONCLUSIONES	I
BIBLIOGRAFIA	
HEMEROGRAFÍA	

INTRODUCCION

En el transcurso de la historia contemporánea, pocos han sido los períodos que han estado tan profundamente marcados por acontecimientos y transformaciones, como los que han acontecido en las dos últimas décadas del siglo XX. Entre los más importantes están la caída del Muro Berlín y la desintegración del bloque socialista, así como la de la propia Unión Soviética. Con dichas transformaciones se inicia una nueva etapa en el sistema internacional y con él, en las relaciones entre los países. El mundo bipolar ha terminado.

Con ello, una nueva etapa se inicia sobre todo a la luz de los cambios en el sistema económico internacional. Importantes cambios se han manifestado también en las propias estructuras productivas de las naciones, siendo en el caso de América Latina la apertura hacia el exterior. Ello a diferencia del pasado en que prevaleció durante varias décadas un modelo de desarrollo basado en la protección de los mercados internos. En la actualidad, las economías latinoamericanas se orientan hacia los mercados externos, bajo el principio de insertarse mejor en la economía internacional. Fomentándose adicionalmente el modelo neoliberal, tan en boga en los noventa.

El modelo capitalista ha implicado no sólo transformaciones de carácter económico, sino además de carácter político y social. De ahí el interés de los estudiosos de las Relaciones Internacionales por adentrarse cada vez más en estos temas, toda vez que la nueva realidad internacional ha trastocado profundamente el orden político, económico y social.

En ese sentido, el presente trabajo de investigación se enfocará al análisis de las transformaciones económicas estructurales que han tenido lugar en las tres últimas décadas en América Latina y en particular en Chile.

En efecto, el estudio de caso referido a Chile nos permitirá llevar al terreno de los hechos de manera más particularizada los cambios estructurales de las economías que han tenido lugar en ese país. Ello significa que aún compartiendo Chile algunas similitudes con el resto de América Latina, presenta también peculiaridades que lo distinguen.

Especial interés presenta el análisis sobre las dificultades que enfrentan las economías latinoamericanas en su conjunto, así como los resultados presentes ante las transformaciones a las que está dando lugar el fenómeno de la globalización en la economía internacional. El análisis de la experiencia chilena también recoge esa misma preocupación.

Cabe por lo tanto hacer un breve recuento de los temas a tratar, haciendo énfasis en aquellos aspectos de mayor interés para esta investigación. El capítulo 1 analiza la conformación de la economía latinoamericana con base al modelo de desarrollo vía la Sustitución de Importaciones, el cual, en primera instancia, fue sólo un producto de las circunstancias externas a la región latinoamericana; sin embargo, llegó a convertirse en una política deliberada llevada a cabo conscientemente por el Estado, ello mediante la utilización de un sistema de protección arancelario, permisos y cuotas que conjugaba varios instrumentos de suma importancia, entre ellos: los tipos de cambio, tasas de interés, etc, con la finalidad de facilitar el desarrollo del mercado interno y con base en él, impulsar el crecimiento económico de dicho país, Dicho modelo de desarrollo tenía como uno de sus pilares de sustento al Estado nacional, cuyo aparato, empresas públicas, jugaron durante décadas un papel preponderante en el desarrollo de las actividades productivas más importantes de América Latina.

El capítulo 2 trata las transformaciones que han tenido lugar con la reestructuración económica, pues a diferencia del modelo de desarrollo vía la Sustitución de Importaciones, el modelo de desarrollo neoliberal, está básicamente orientado a los mercados externos, donde la apertura de las economías se da como una condición sinequanon, y que a semejanza del modelo Sustitutivo de Importaciones, se implanta en latinoamérica como reflejo de los factores exógenos y no endógenos a la región. En ese contexto, en América Latina y en particular en Chile ha habido un amplio desmantelamiento de la antigua protección arancelaria, a fin de facilitar la libre entrada y salida de mercancías, es decir, el intercambio con el exterior. Asimismo, el análisis del papel del Estado dentro del ámbito económico también ha sido transformado, pues a diferencia del rol que jugaba en el Modelo Sustitutivo de Importaciones como regulador de la actividad económica, ahora e pasa a seder parte de su gestión a los agentes privados de la esfera económica.

En el capítulo 3 se analiza particularmente el caso chileno, a fin de observar como se ha dado la re inserción de ese país a la economía internacional con base en el modelo de desarrollo neoliberal. Ello es relevante toda vez que en los años setenta no sólo se concluyó la aplicación del modelo de Sustitución de Importaciones, sino que además se experimentó una transición político-económica bajo el régimen de Salvador Allende que se vio truncada con un golpe de estado llevado a cabo por las fuerzas armadas de Chile. En este contexto, podremos observar, en el presente trabajo, que Chile, de ser una de las economías más cerradas al mercado internacional, pasó a ser una de las más liberalizadas de la América Latina.

CAPITULO 1

LA INDUSTRIALIZACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, el sistema monetario internacional experimentó un cambio radical en el funcionamiento del patrón-oro¹, al quedarse Inglaterra, debido a los gastos de la conflagración, sin las reservas en oro suficientes para inyectar al sistema monetario internacional la suficiente liquidez. Se pasó al patrón-papel moneda, lo que trajo consigo un cambio en la estructura del poder económico internacional, a favor de los Estados Unidos.

En un primer momento se observó un gran movimiento especulativo que originó cambios importantes en los mercados financieros internacionales, a lo cual, la respuesta de los países en general fue en términos proteccionistas. Ello provocó una fuerte contracción de los mercados de capital, llevando entre otros factores a la Gran Depresión de los años treinta; que también afectó la posición financiera de los Estados Unidos, así como la de los principales países industrializados. Entre las causas principales estaría el hecho de que la Gran Depresión experimentada por todos los países capitalistas, se debía a una ruptura del modelo clásico del comercio mundial, que hasta entonces se había caracterizado por una fuerte práctica del libre cambio de mercancías.

La depresión económica generalizada ocasionó en el caso de los países latinoamericanos una rápida y espectacular disminución de la demanda internacional de

¹ Unidad monetaria que estaba definida en términos de una cantidad fija de oro. La autoridad monetaria estaba obligada a comprar y vender oro en cantidades ilimitadas a un precio fijado, a fin de asegurar la convertibilidad en oro de los billetes que emitía. Había libre acuñación de oro metálico y libre fundición de monedas de oro. El oro circulaba libremente dentro y fuera del país, amonedado o en barras CHAPOY, Bonifaz Alma. Ruptura del Sistema Internacional. Ed. UNAM, México, p. 13

materias primas, lo que trajo consigo que la región latinoamericana entrara en un profundo desequilibrio de su balanza de pagos. La región experimentó una fuerte escasez de entrada de divisas, que provocó a su vez una considerable pérdida de utilidades tanto para las unidades productivas como de los Estados nacionales.

Ello evidenció la gran vulnerabilidad de los países latinoamericanos respecto a las exportaciones de bienes primarios y la extrema dependencia de las importaciones de bienes manufacturados provenientes de los países industrializados.

En efecto, la crisis mundial de los años treinta afectó mucho más a los países exportadores de productos primarios, como es el caso de América Latina, que a los países industrializados; no obstante estos últimos pusieron en marcha medidas de corte proteccionista² que pronto se expandieron a escala internacional.

El proteccionismo generado obligó a América Latina, a buscar un nuevo modelo de desarrollo vía la sustitución de importaciones que se prolongó más allá de lo que hubiese sido deseable. Su vigencia a lo largo de varias décadas finalmente se vió seriamente cuestionada a comienzos de los años setenta.

El modelo de Sustitución de Importaciones partió de la concepción de que era necesario sustituir los bienes de consumo duraderos y no duraderos por producción nacional, descuidándose la producción industrial de bienes de capital, sustento real de la verdadera transformación industrial.

² Permisos para importar, altos aranceles, tipos de cambio sobrevaluados y la inversión gubernamental directa en industrias clave de la economía.

El objetivo de dicho modelo era el logro de la autosuficiencia industrial, de productos antes importados; empero las deficiencias antes señaladas; es decir con un déficit importante de bienes de capital. Como se puede observar en el cuadro número 1 que refleja el desequilibrio del déficit externo en materia industrial. Incluso este se fue agudizando a lo largo de los años, al pasar de -4 819 millones de dólares en 1955 a -28 387 millones de dólares en 1975, cifras que adquieren una dimensión mayor, si observamos lo que acontece en la actualidad.

CUADRO 1
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: DEFICIT EXTERNO ORIGINADO EN EL SECTOR INDUSTRIAL
(MILLONES DE DOLARES)

	1955	1960	1965	1973	1975
1. Déficit industrial	-4 819	-6 152	-7 092	-15 761	-28 387
2. Superávit del resto	5 325	6 256	8 151	15 524	18 485
3. Balanza comercial	506	104	1 059	-237	-9 902
4. Producto manufacturero	10 301	24 519	33 615	62 943	88 498
5. P N B	54 577	71 495	94 529	241 079	351 935

FUENTE FAJNZYBER, Fernando. La industrialización trunca de América Latina. Ed Nueva Imagen México, 1988, p 208

La estrategia de ese modelo de sustitución de importaciones, se debió en principio al problema de la escasez de divisas en América Latina. No obstante, habría que rescatar la parte positiva del mismo ya que significó la expansión industrial, y el fortalecimiento del mercado interno latinoamericano, aunque atado a una demanda tecnológica del exterior.

Al estallar la Segunda Guerra Mundial, la región tuvo un período favorable para la exportación de productos latinoamericanos hacia Europa y se convirtió en una región de atracción para capitales externos que buscaban refugio en América Latina.

Durante un considerable número de años, el proceso de Industrialización vía Sustitución de Importaciones constituyó un estímulo importante para la planta productiva latinoamericana, debido a las condiciones desfavorables que experimentaban los países europeos involucrados en la guerra, ya que eran años en los que no existían excedentes energéticos, equipo técnico y materias primas.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte de los países de América Latina ya contaban con una liquidez monetaria suficiente y reservas que les permitieron apoyar el modelo de desarrollo con base al mercado interno.

Durante los años de posguerra la preocupación del desarrollo económico latinoamericano giró en torno a las ya nuevas funciones del Estado-nación. Múltiples obstáculos estaban a la vista: la degradación de los términos de intercambio comercial latinoamericano, la orientación de la inversión y la inadecuada transferencia de tecnología que impedía el desarrollo del mercado interno.

El ambiente de posguerra que experimentó América Latina fue de euforia y abundancia de divisas e hizo olvidar que la expansión experimentada con base a exportaciones hacia Europa era tan sólo un hecho coyuntural, producto no de la competitividad internacional de América Latina, sino del propio conflicto bélico que tenía atrapadas a las economías europeas.

Todavía en el quinquenio 1950-1955, la economía latinoamericana registró un incremento anual del producto interno bruto del orden del 5.1%, lo que en términos per capita equivalió al 2.2% del PIB. Empero a fines de esa década el declive comienza³.

³ CUEVA, Agustín El desarrollo del capitalismo en América Latina. Ed. Siglo XXI, México, 1993, p.190

Para los años sesenta, la bonanza económica antes alcanzada *había concluido* al deteriorarse los términos del intercambio internacional de América Latina, reflejando que los años de altas tasas de crecimiento del PIB para la región en su conjunto habían concluido.

Todo ello indicaba que había que revisar el modelo industrial con base en la Sustitución de Importaciones, pues no sólo era clara su falta de dinamismo, sino que América Latina también experimentó en los setenta una creciente deuda externa, debido a los recurrentes créditos externos con respecto a instituciones financieras internacionales públicas y privadas⁴.

Era evidente que, la política económica en general y la industrial en lo particular seguidas por los países latinoamericanos se enfrentaban a una difícil situación, por lo tanto, había que replantearse una nueva dirección de las mismas, lo que llevó en última instancia a un cambio del modelo de desarrollo.

Otro de los factores que también produjo el ocaso de la estrategia económica sustitutiva fue la demanda generada de América Latina por la modernización de su economía. Cada vez era más evidente la ineficiente vocación industrial de la región y la ausencia de un potencial productivo interno, capaz de innovar, adaptar y competir internacionalmente.

Además, los años setenta fueron testigos de un fuerte desequilibrio internacional que se originó a partir de 1973, por el aumento de los precios internacionales del petróleo, lo cual afectó aún más el crecimiento económico de América Latina, dada la fuerte

⁴ Véase Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial e incluso *Banca Privada Internacional*.

dependencia de la región hacia ese producto energético, con la excepción de Venezuela, Ecuador y México.

Pese a todos los problemas que se fueron acumulando a lo largo de los años en que prevaleció el modelo Sustitutivo de Importaciones y aún cuando ya se había reconocido su agotamiento, no le fue fácil a América Latina cambiar hacia un modelo de desarrollo económico que cambiara cualitativa y cuantitativamente los alcances que del nuevo modelo se pensaban obtener.

Para ello, la región hubiese tenido que modificar la estructura de su planta productiva, retomando no sólo una estrategia orientada hacia las exportaciones, sino incluyendo en el nuevo modelo de desarrollo hacia afuera a la pequeña y mediana empresa latinoamericana. Este tema será abordado en el capítulo 2, mientras tanto nos interesa examinar con mayor detalle la influencia que el modelo de Sustitución de Importaciones tuvo en la actividad productiva latinoamericana.

1.1. EL MODELO DE INDUSTRIALIZACIÓN VÍA LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y SU INFLUENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA.

El modelo de Industrialización vía la Sustitución de Importaciones tenía por objeto en convertirse en el modelo para la promoción del desarrollo latinoamericano, este provocó modificaciones importantes en la estructura industrial que hasta antes de la Gran Depresión había prevalecido en las naciones latinoamericanas.

Las modificaciones en la estructura industrial ocasionadas por dicho modelo, influyeron en forma determinante sobre la actividad económica de los países

latinoamericanos. No sólo significó una respuesta estructurada ante la repentina contracción de las importaciones, sino que también propició el desarrollo de nuevas industrias que hasta entonces no existían en la región.

En efecto, con el modelo de Sustitución de Importaciones, se establecieron industrias en América Latina, entre las cuales destacan las industrias del cemento, los textiles y la cerveza, por sólo mencionar algunas de ellas. Se protegieron también a las industrias ya existentes, y los poderes públicos, pues estos últimos empezaron a desempeñar un papel activo en la economía. Las empresas paraestatales cobraron una gran fuerza y el Estado participó en todas y cada una de las instancias que tenían que ver con el fomento a la sustitución de importaciones mediante una política comercial altamente proteccionista.

Es así como, dentro de las características esenciales de la estructura del nuevo modelo, encontramos como la más importante, la redefinición del papel del Estado en los asuntos económicos. Además de las funciones propias del mismo en materia de organización administrativa.

Las nuevas funciones del aparato estatal cobraron distintas modalidades. En la industrialización espontánea por ejemplo, la intervención del poder público obedeció a circunstancias de carácter coyuntural, en cambio, la industrialización acelerada o forzada se caracterizaba por dos elementos: 1) una intervención del poder público mediante la fijación de bases propicias para el desarrollo industrial y 2) un decidido empeño por reducir la dependencia de las economías latinoamericanas con respecto al exterior⁵.

En ese sentido, la estrategia inicial de América Latina, fue más bien de carácter experimental que algo debidamente planeado. Al principio esta respondía más a lo que

⁵ MUNNS, Joaquín. *Industrialización y crecimiento de los países en desarrollo*. Ed. Ariel Barcelona, España, 1972, p 104

estaba sucediendo en el exterior que a lo que la región deseaba obtener del mismo. Pero a medida en que se avanzó en la construcción de dicho modelo se reforzó la intervención estatal en la actividad económica en general y en particular en el sector industrial; tornándose así, la industrialización de espontánea a industrialización forzada.

Otro elemento a destacar es que, de un movimiento eminentemente defensivo, el *modelo de Sustitución de Importaciones* se convirtió en un proceso de desarrollo industrial impulsado conscientemente por la acción del Estado y en consecuencia con todo el instrumental económico y normativo derivado de la fuerza y legitimidad del Estado-nación. Como ya se mencionó, se llevaron a cabo toda una serie de prácticas proteccionistas, además de tomarse e instrumentarse muchas otras medidas de crédito y de política fiscal. Se ejerció también presión sobre las compañías importadoras extranjeras, establecidas en la región para que produjeran en el ámbito nacional. La acción directa de los gobiernos latinoamericanos se fortaleció con el establecimiento de empresas estatales e instituciones de fomento o bancos de desarrollo hacia la promoción de proyectos específicos y de interés nacional.

En este sentido, e independientemente del impulso que cada país latinoamericano haya dado al modelo de Industrialización vía la Sustitución de *Importaciones*, este empezó en forma predominante con la fabricación de manufacturas simples; o mejor dicho con la manufactura de bienes de consumo que anteriormente se importaban. Posteriormente, continuó con mayor o menor rapidez en la elaboración de bienes intermedios o de insumos para la planta industrial; y en los países más grandes de América Latina como Brasil y México, incluso se incursionó en la producción de algunos bienes de capital; se inició así, una etapa de mayor aceleración de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones, considerada como más compleja y con mayores requerimientos técnicos y de capital.

Cabe mencionar a este respecto, que pese a las restricciones puestas a las importaciones que encerraba el modelo de industrialización sustitutiva, este no implicó necesariamente una reducción de las importaciones, sino que por el contrario, condujo a un aumento del volumen de las importaciones, sólo que la estructura o composición de estas fue modificada, pasando de bienes de consumo a bienes intermedios y de capital. Es ilustrativo el ejemplo de Brasil, pues el repunte del valor de las exportaciones aumenta un 123 por ciento entre 1947 y 1957. El auge del sector agroexportador de ese país fue de tal magnitud, que permitió que la importación de maquinaria y equipo creciera en un 338 por ciento entre 1945 y 1951⁶.

En cuanto a los objetivos generales, se buscaba el desarrollo acelerado de la región al igual que una menor dependencia de las economías latinoamericanas respecto al exterior, especialmente del intercambio comercial.

Desde el punto de vista formal, con dicha estrategia de desarrollo industrial se intentó planificar el desarrollo de América Latina sobre la base de tres aspectos fundamentales, que en principio pueden parecer diferentes, *no obstante, están estrechamente ligados entre sí y que son:*

a) la concepción de un plan de desarrollo económico; b) la traducción de ese plan en una serie de medidas concretas y proyectos específicos en materia industrial; c) la organización administrativa, correspondiente a las dos tareas anteriores y a la ejecución y supervisión de dicho plan⁷

⁶ Op. Cit. p. 187

⁷ PREBISCH. Raúl. Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. Ed. F.C.E., México, 1971, p. 70

Los mecanismos utilizados por el Estado van desde la práctica derivada de un fuerte proteccionismo, con altas tasas arancelarias, cuotas, permisos, hasta prohibiciones para importar. Con estas medidas se reforzaron las posibilidades del sector industrial latinoamericano, y por ende el desarrollo de los sectores productivos con base en a los mercados internos.

Con lo anterior, es posible observar que las conexiones esenciales dentro de la estructura del modelo de desarrollo sustitutivo se encuentran en las funciones del Estado y los mecanismos que este implante para conseguir el desarrollo interno de la región latinoamericana.

1.2. EL ESTADO COMO REGULADOR DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA.

Al acentuarse el aceleramiento de la Industrialización vía la Sustitución de Importaciones en los países latinoamericanos, la mayoría de los planes de desarrollo derivado de las condiciones peculiares y la ideología de cada gobierno, se dirigieron a darle al Estado una mayor intervención en el manejo y control del proceso de industrialización.

Así, el Estado emergió en los países latinoamericanos como un poderoso actor institucional expandiendo su tradicional rol político hacia las actividades económicas y sociales, llegando a convertirse en el actor principal del sistema mediante la creación de lo que en adelante se conocería como el sector público.

Al sector público, además de las funciones que ya le eran tradicionales, como la educación, la salud, la seguridad y el desarrollo urbano, se le asignaron nuevas funciones, entre estas funciones se encontraban, la intervención de los mercados de bienes y factores

para movilizar los recursos hacia la industrialización y la modernización; financiamiento de proyectos y programas de largo plazo para superar la falta de un mercado financiero privado; la redistribución de ingresos⁸, mediante la creación y expansión de la infraestructura y los servicios en los sectores sociales; inversiones públicas en infraestructura para proporcionar apoyo físico a la integración del mercado interno mediante instalaciones de transporte, comunicaciones y energía; además de la creación de empresas públicas en las actividades que no interesaban o estaban fuera de las posibilidades de los empresarios privados⁹.

En general, dentro del proceso sustitutivo de importaciones, dichas actividades estatales se orientaron fundamentalmente a establecer una base industrial más sólida, con el fin de concertar esfuerzos y producir internamente bienes de consumo duraderos, insumos básicos y hasta bienes de capital en algunos casos, todo esto dirigido a obtener el desarrollo industrial interno de los países latinoamericanos.

De esta manera, algunos países de la región latinoamericana llegaron a superar la etapa de la Sustitución de Importaciones "fácil" que consistía sobre todo en la producción de alimentos manufacturados, textiles y productos simples de la industria mecánica, y se llegó a progresar sustancialmente en la sustitución "difícil", es decir, bienes de capital, automotores, televisiones y la línea electrodoméstica¹⁰.

Ahora bien, la justificación de la intervención del Estado dentro de la actividad económica giró en torno a cuatro aspectos básicos, el primero de ellos fue la falta de una

⁸ Que se pretendía fuera por la vía fiscal, cosa que no sucedió, sino por el contrario, existía una alta concentración del ingreso nacional.

⁹ SUNKEL, Osvaldo. "El marco histórico de la reforma económica contemporánea". Pensamiento Iberoamericano. Ed. Sociedad Estatal Quinto Centenario. Madrid, 1993, julio 1992-junio 1993, Tomo I, No.22-23 p 19

¹⁰ CHOLVIS, Francisco, et. al. Función del Estado en la economía. Ed. Cuenca Ediciones Argentina, 1973, p.30

empresa privada verdaderamente eficiente, capaz de responder a los retos del desarrollo productivo nacional dentro de los países de la región; la segunda fueron las necesidades del propio desarrollo; la tercera fueron las necesidades estratégicas y la cuarta fue la equidad social.

Respecto a lo anterior, la intervención del sector público fue considerada como esencial para guiar a la actividad económica privada al cumplimiento de ciertos objetivos de desarrollo nacionales.

Dicho desarrollo nacional se obtendría con los nuevos poderes otorgados al Estado, ya que estaban orientados a estimular una futura demanda en el aparato productivo de acuerdo con el ritmo de crecimiento del ingreso que se pretendía alcanzar en cada país latinoamericano, al igual que examinar las condiciones de producción y promover las inversiones con varios años de anticipación mediante los incentivos que el Estado ofreciera, lo cual estaba fuera del alcance de los individuos que actuaban dentro del mercado, es decir, la iniciativa privada.

A este respecto, los sectores que resultaron más propicios para la gestión del sector público, por haber registrado más frecuentemente situaciones críticas en América Latina, concernían a los sectores de energía, transportes y servicios públicos en general, ya que, en ellos el mercado no proporcionaba indicaciones valederas y por consiguiente la iniciativa privada no podía actuar eficazmente sin la guía y el apoyo gubernamental.

Cabe destacar dentro de los países latinoamericanos, el ejemplo brasileño, la política económica de ese país, en el período 1954-1955 orientó sus esfuerzos a atenuar los puntos de estrangulamiento en el binomio energía-transporte. En esta etapa se amplió la participación fiscal del Estado en los flujos con el exterior, se incorporó el principal Banco de

Inversiones BNDE y se constituyeron agencias y fondos financieros para atender al binomio transporte-energía¹¹.

Pero no sólo los sectores de energía, transporte y servicios constituyeron instrumentos fundamentales para que el Estado tuviera el control de los puntos medulares de la economía nacional, sino también otras áreas, como la industria, el comercio exterior y el sistema financiero.

Al tener bajo su control dichas áreas, el Estado se convertiría en la palanca del desarrollo económico de la región latinoamericana, y de esa manera tenía la posibilidad de extirpar la nociva presencia de los monopolios privados y la vulnerabilidad exterior.

En este sentido, cabe destacar que la única clase de monopolios que existieron fueron los que se entrelazan con el aparato estatal y que la política llevada a cabo por los gobiernos tendía a amparar los intereses económicos de los monopolios estatales.¹²

Así, a fin de posibilitar el desarrollo económico independiente, todas las ramas básicas de la industria pesada y de la infraestructura se confiaron a las empresas estatales. El origen de las empresas estatales en la mayoría de los países latinoamericanos no fue determinado a un criterio lógicamente planeado, sino provocado por cuestiones

¹¹ LESSA, Carlos. "Dos experiencias de política económica: Brasil-Chile". El Trimestre Económico. Ed. F C E. México, 1987, p.150

¹² A juicio de Rosa Luxemburgo, estas formas creaban el medio histórico necesario para el proceso de acumulación de capital. La acumulación de capital era inconcebible si se admitía la existencia del modo capitalista de producción como exclusivo y absoluto. Es más, de no haber un medio no capitalista era imposible la existencia del propio capitalismo, la imposibilidad de acumular significaba, desde el punto de vista del capitalismo, imposibilidad de un desarrollo ulterior de las fuerzas productivas y, por consiguiente, la necesidad histórica objetiva de la muerte del capitalismo. KARATAEU, Ryndina y otros. Historia de las doctrinas económicas(II). Ed. Grijalbo. México, 1964, p.983

coyunturales que exigían el entorno externo como el interno, además, claro está, de la política Industrial Sustitutiva de Importaciones.

Dentro de las empresas estatales presentes en la época en que prevaleció dicha política industrial dos grandes categorías pueden señalarse: la primera fue la constituida por empresas a cargo de servicios públicos (como las de transporte ferroviario o las de energía eléctrica), la segunda estuvo conformada por actividades que pasaron al Estado o que fueron creadas por el sector público con el fin de contribuir a ejecutar políticas económicas o actividades estratégicas. Entre ellas, se distinguieron dos tipos; uno fue la nacionalización de empresas ya existentes, cuya orientación y funcionamiento se deseaba modificar, como fue el caso del estaño en Bolivia, el cobre en Chile y el petróleo en México; el segundo consistió en empresas nuevas, tal como lo hizo la Corporación de Fomento de la Producción en Chile, que promovió el proceso de industrialización en el decenio de 1940 y que hasta la década de 1980 participaba en la propiedad de alrededor de 100 empresas; otro caso fue el de las empresas que fueron confiscadas por razones políticas, como las que pertenecieron a la familia Trujillo en la República Dominicana; por último se encontraban las empresas privadas en ampliación de la participación del sector público en el proceso de ahorro y de inversión del sistema económico; y el otorgamiento al Estado de amplios poderes para establecer una serie de estímulos, protecciones y privilegios a las nuevas inversiones industriales privadas.

Cabe mencionar que la labor del Estado en los países latinoamericanos con la *Industrialización via la Sustitución de Importaciones* solía consistir en diversas formas de estímulo y participación que alentaban a la actividad económica, ya fuera esta privada o estatal, pero realmente, esta labor no consistió en un control que pudiera ser equiparable al de dirección central de la economía, es decir, que el Estado no necesariamente debía tener todo en sus manos para regir las fuerzas del desarrollo nacional y el progreso social; ya que

la labor del Estado no enajenaba ni la libertad, ni la conducta, ni la iniciativa de los individuos, sino que perseguía un interés comunitario.

Pero sin lugar a dudas, para obtener dicho interés comunitario existieron casos en los que el Estado emprendió actividades en aquellos puntos estratégicos de la economía, o bien, realizar inversiones que no resultaron del todo atractivas para la iniciativa privada y en otros casos, la injerencia del Estado tuvo a *bién formar una capacidad técnica* que de otro modo hubiera sido difícil conseguir. De aquí retomamos nuevamente la idea de los intereses económicos de los monopolios estatales, pues con estos se auguraba el paso de un capitalismo con ayuda de los monopolios, a un sistema planificado y sin crisis.¹³

Ahora bien, como uno de los resultados con la práctica de la Industrialización vía la Sustitución de Importaciones se experimentó un deterioro de las exportaciones dentro de los países latinoamericanos que practicaban dicha política económica, dando lugar a un decremento de los ingresos en divisas.

La reducción de exportaciones no sólo se tradujo en una disminución del monto de las divisas disponibles en la región, sino que al mismo tiempo se experimentaba un volumen considerado de importaciones que eran difíciles de sustituir, especialmente los bienes de capital.

El desequilibrio de las débiles exportaciones y el incremento de ciertas importaciones *logra entenderse en cierto modo por el hecho de que con el modelo anterior a la Gran Depresión de los años treinta, es decir, con economías abiertas y un comercio próspero practicado, los ingresos del gobierno pasaron a depender en gran medida de la actividad del*

¹³ Tal criterio sobre el capitalismo monopolista de Estado y sobre las contradicciones de clase permaneció inalterable y, posteriormente, sirvió de tesis básica para la obra de Lenin acerca del imperialismo. IBIDEM. p.982-983

comercio exterior, de modo que la reducción súbita de éste, provocó un fuerte trauma para las finanzas públicas, y en cuanto a las importaciones, resultó más sencillo disponer de éstas con la práctica de un modelo económico cerrado.

Debido al incremento de ciertas importaciones y a la falta de ingresos provenientes de las exportaciones, las naciones latinoamericanas experimentaron una crisis de balanza de pagos, es aquí cuando se conjuntaron la oferta de participación de las importaciones y de la producción local; en primera instancia se encontró que la entrada de divisas imprimió un menor crecimiento de las importaciones en razón de su dependencia de la débil evolución de las exportaciones; por otro lado, la política gubernamental tendió a que los recursos se orientaran de tal manera que la producción local pasase a cubrir, en medida de lo posible, el espacio dejado por las importaciones, además el sistema protector que se describirá en el apartado siguiente, provocó que esta cobertura fuese comparativamente mayor en los bienes de consumo.

Por lo anterior, es posible observar que los gobiernos latinoamericanos tuvieron la necesidad de reducir considerablemente la inversión, lo cual agudizó en cierto modo, el problema de la insuficiencia de inversiones productivas hacia el desarrollo de una mayor infraestructura física y social, es por ello que el sector público se encontraba en cierta medida, en la imposibilidad de hacer frente a las crecientes demandas que sobre la infraestructura de la región se acumulaban, así, fueron apareciendo importantes estrangulamientos en los sectores de transportes, energía eléctrica, educación, etc., lo cual a la larga ocasionó una insuficiencia de inversiones por parte del sector público que imposibilitaban el rendimiento de las instalaciones industriales ya existentes y por consiguiente no fue posible desarrollar la planta industrial como se había planeado.

Cabe recordar, que aún cuando la Industrialización vía la Sustitución de Importaciones fue en principio establecida en América Latina como un reflejo de lo que sucedía en el exterior o como una reacción defensiva ante los factores exógenos, logró constituirse posteriormente como una política económica impulsada conscientemente por el Estado y legitimada socialmente.

1.2.1. EL PROTECCIONISMO Y LA POLÍTICA COMERCIAL.

La política económica de Industrialización vía la Sustitución de Importaciones puesta en practica por los países latinoamericanos presentó un doble propósito; estos fueron, el mejoramiento de la balanza de pagos en dichos países y ayudar al desarrollo de sus industrias manufactureras.

Ahora bién, cualquiera que sean los méritos atribuidos a dicha política económica, su aplicación rara vez fue apoyada en un consistente programa de acción. Es por esto, que en el presente apartado se pretende describir el sistema protector que acompañó a la política sustitutiva. La Sustitución de Importaciones, como la política para el desarrollo industrial de una nación significó en definitiva, convertir el crecimiento de una nación en función de la demanda interna.

Para lograr en primera instancia el crecimiento del mercado interno nacional, los países latinoamericanos pusieron en practica, con la guía del Estado, diversos instrumentos que al conjugarse lograrían dicho crecimiento; entre estos instrumentos se encuentran por ejemplo, la política arancelaria, la monetaria y la cambiaria, las cuales se describirán más adelante, a razón de que eran los dos instrumentos más importantes que fueron utilizados en el sistema protector de la política económica sustitutiva de importaciones.

Conjuntamente, estos instrumentos llevaron a los países latinoamericanos a practicar un fuerte proteccionismo, que de acuerdo con la política económica, permitiría a las industrias del país, trabajar con un mayor valor agregado que el que hubiese podido corresponder a la práctica del libre comercio.

Los instrumentos de la política proteccionista contribuirían a promover incentivos para la actividad económica al interior de los países latinoamericanos; con el fin de que los recursos internos fueran dirigidos hacia las actividades protegidas, es decir, las actividades de las industrias clave de la economía.

A fin de comprender que los países latinoamericanos cerraran sus economías y así poder lograr un desarrollo en lo concerniente al sector industrial, es preciso distinguir entre las actividades primarias y las manufacturas, entre las primeras se encuentran incluidas la agricultura, la pesca y la silvicultura, así como la exportación minera y energética. Entre las actividades manufactureras encontramos, alimentos elaborados, materiales de construcción, productos intermedios de alto y bajo grado de fabricación, bienes de consumo duradero y no duradero, maquinaria y equipo de transporte¹⁴.

Para lograr una mejor observación en cuanto a la protección dentro de las actividades antes mencionadas es preciso destacar que en lo que atañe al sector agrícola, pesquero y forestal, prácticamente no tenían protección alguna, pues tenían grados de protección más elevados en el mercado interno que en el internacional. Por el contrario, en lo referente al grupo de bienes de consumo duradero, por ejemplo, los automóviles estaban sometidos a elevados aranceles que gozaban de mayor peso en el comercio internacional.

¹⁴ Esta clasificación fue tomada de: BALASA, Bela. Estructura de la protección en países en desarrollo. Ed. CEMLA. México, 1972, p 66

Para ejemplificar lo anterior, en México, los promedios de la protección en el sector manufacturero prácticamente corresponden a lo señalado en el párrafo anterior y fue posible observar que en dicho país se conjugaron tanto coeficientes de libre cambio, como coeficientes de protección interna. Asimismo, similitudes de este tipo encontramos en el caso de Chile, pues la industria de alimentos elaborados, en la que el bajo valor agregado a los precios del mercado internacional, trajo como consecuencia tasas de protección extremadamente altas, lo que es una de las características generales del sector manufacturero de ese país. Por el contrario, en el caso de las actividades primarias, especialmente la minería, lo que se observa es una reducción de los coeficientes internos de protección. Se observa lo opuesto en el caso de Brasil, pues en dicho país se otorga una elevada protección a los minerales producidos dentro de este.

En una forma generalizada, se puede observar que en la mayoría de los países latinoamericanos, existió una fuerte tendencia a discriminar en favor de las manufacturas y en contra de las actividades primarias. Esta diferenciación fue el resultado de políticas deliberadas cuyo propósito era brindar incentivos para lograr un crecimiento en el sector manufacturero, teniendo como respuesta a esto, que la agricultura pagase buena parte del costo de este crecimiento en la forma de productos con precios más bajos y de insumos con precios más altos.

Los efectos de los incentivos en favor de la manufactura lograron asegurar la protección en el sector manufacturero interno contra las importaciones. En dicho sector, la protección tendió a elevarse a medida que se avanzaba a una etapa de fabricación más elaborada.

A la discriminación señalada, se le puede agregar, igualmente el argumento de la "industria incipiente" el cual dio una explicación "racional" para aplicar de manera temporal incentivos especiales a las manufacturas¹⁵.

Ahora bien, en lo que se refiere a los bienes de consumo, las diferencias entre la protección efectiva de los artículos duraderos y los no duraderos pareció depender del nivel de desarrollo industrial y del tamaño del mercado interno de cada país de la región latinoamericana.

A este respecto, los bienes de consumo duradero gozaron de una protección relativa mayor en los países más industrializados, tal es el caso de México, ya que el tamaño del mercado interno representó en cierta forma una desventaja debido a lo reducido de éste para la producción de dichos bienes, puesto que en ella fueron importantes las economías de escala. Por el contrario, los niveles medios de protección en Chile fueron relativamente bajos, nación en la cual no se habían producido muchas de tales mercancías.

Es necesario recalcar que la protección aplicada dependió, no sólo del tamaño del mercado interno o del nivel de desarrollo industrial, sino también de otras características con que contaba cada país, como lo son, la situación geográfica, el acceso preferente al mercado externo, la dotación de recursos naturales, las perspectivas de las exportaciones tradicionales y las disponibilidades de mano de obra y capital. Adicionalmente se conjugan las condiciones políticas y sociales prevaecientes en cada país, así como las interacciones entre estos últimos factores.

Cabe agregar, que el sistema protector seguido por los países latinoamericanos que siguieron el modelo sustitutivo de importaciones, en lo referente a los productos

¹⁵ BALASSA, Bela. Op. Cit. p. 124

procedentes del exterior, ha provocado distorsiones dentro de la economía de estos países, estas son: a) en contra de las exportaciones, b) en contra del proceso de producción hacia los estadios intermedios y básicos, c) a favor de las industrias productoras de bienes no esenciales, y d) a favor de las actividades que se caracterizaban en el momento de sobrevenir la crisis, por un mayor uso de divisas¹⁶.

Además, la orientación hacia el exterior de las economías nacionales ayuda a aumentar el tamaño de los mercados internos puesto que el comercio de productos manufacturados permite aprovechar las economías de escala, mediante una mayor especialización de las industrias de cada país. Así, el grado de apertura al exterior, resulta influido por el tamaño mismo del mercado interno así como por las políticas comerciales del país y por su nivel de desarrollo económico.

Así en el caso de Brasil, debido a los altos niveles de protección, declinaron hasta el 7% la participación de las importaciones en el consumo de productos manufacturados, en tanto que las exportaciones apenas sobrepasaron el 1% del valor de la oferta manufacturera. *La Sustitución de Importaciones en México fue menos lejos: la parte que represento a las importaciones en el consumo interno de artículos manufacturados se acerca al 16%; las exportaciones representaron el 3% de la producción.* En Chile, el estrecho mercado interno limitó las posibilidades de las industrias en desarrollo que producían bienes intermedios, maquinaria y equipo de transporte. Esto explica el hecho de que la parte representada por las importaciones excedió en un cuarto; las exportaciones de manufacturas chilenas, sin embargo, contaron menos del 3% de la producción de ese tipo de mercancías¹⁷.

¹⁶ MUNS, Joaquín. *Op. Cit.* p. 199

¹⁷ BALASSA, Bela. *Op. Cit.* p. 36

Para finalizar, la amplitud de la protección y la necesidad de concentrar la utilización de divisas como consecuencia de su escasez se produjo fácilmente la formación de monopolios y oligopolios, lo cual desde que se reforzó la política sustitutiva con la regulación estatal, se intentó extirpar de los mercados internos de los países latinoamericanos, sin que efectivamente se lograra dicho propósito, con las consecuencias que ello ha implicado.

1.2.1.1. LA POLÍTICA ARANCELARIA.

Como se mencionó en el apartado anterior, uno de los instrumentos considerados de suma importancia para la práctica del proteccionismo en América Latina con la Industrialización vía la Sustitución de Importaciones fue la política arancelaria.

En sí, una fácil concepción de aranceles es que estos son: la tarifa oficial de derechos de aduana¹⁸.

Ahora bien, la política arancelaria de la mayor parte de las naciones latinoamericanas, estaba orientada, en un principio, tanto a finalidades protectoras como fiscales, de modo que los tipos de las políticas arancelarias de los países latinoamericanos no sólo eran elevados sino que también existían pocas diferencias entre ellas.

En general, toda política arancelaria tiene una doble vertiente, primero como barrera para la entrada de mercancías procedentes del exterior; y en segundo lugar como mecanismo de estímulo para elevar y mejorar la producción interna, siempre y cuando al interior de esa economía se practique la libre competencia entre las unidades productivas.

¹⁸ GARCIA-PELAYO, Ramón y Gross. *Diccionario Enciclopédico Ilustrado*. Ed. Larousse. México, 1991, 5ª edición, Tomo I. p.58

La política arancelaria puesta en práctica como consecuencia de las dificultades del desequilibrio que presentaba la balanza de pagos de los países latinoamericanos, estaba destinada a desaparecer, esto, por supuesto a medida que las industrias afectadas alcanzaran un cierto grado de madurez; aquí retomamos una vez más la justificación de la "industria incipiente" para aplicar medidas protectoras, en este caso, la política arancelaria.

Pero este criterio de apoyo únicamente limitado y temporal no se cumplió por dos razones básicas; primero por que este sistema puesto en funcionamiento tendió a albergar en su seno a una cantidad considerable de empresas sin futuro económico en el ámbito internacional, de modo que su subsistencia requirió de manera permanente la ayuda de altos aranceles; en segundo lugar, el paso de la Industrialización vía la Sustitución de Importaciones a la etapa "difícil", es decir, a la producción de los bienes intermedios y bienes de capital estimuló demandas de mayor protección arancelaria por parte de las industrias que utilizaban dichos insumos, por el simple hecho de que los altos aranceles que pasaban a gravar aquellos bienes para proteger su fabricación anterior, significaron en realidad una menor protección efectiva para los bienes finales¹⁹.

La protección arancelaria, por ejemplo en México, como hemos mencionado, protegía bienes manufacturados y desprotegía a los bienes primarios; así, en el sector manufacturero, la protección tarifaria es por lo común mayor en el caso de las mercancías que no compiten con las importaciones y menor en el de las exportaciones y el de las mercancías que sí compiten.

A este respecto, las mercancías que compiten con las importaciones, incluyendo dentro de estas al equipo de transporte, la maquinaria, los bienes de consumo duradero y

¹⁹ MUNS, Joaquín. Op. Cit. p. 200

productos intermedios con elevado grado de elaboración tecnológica, prácticamente, resultaron de origen reciente en México por lo que el Estado confió en las restricciones cuantitativas para asegurar su protección. Por otro lado, la competencia entre las empresas nacionales, así como la proveniente de las filiales mexicanas de empresas extranjeras y de los artículos introducidos de contrabando a dicho país, procedentes de los Estados Unidos, contribuyeron a que los precios internos disminuyeran por abajo de los precios de las importaciones más los aranceles, principalmente en el caso de las industrias de alimentos elaborados, materiales de construcción, varios productos intermedios y bienes de consumo no duradero así como sus insumos.

Para entender mejor la afirmación hecha para el caso de México, se consideran actividades exportadoras aquellas que venden al exterior más del 10% de su producción; las industrias que compiten con las importaciones se definieron como aquellas que producen artículos cuya oferta en el país proviene en más del 10% del exterior; las actividades con participaciones inferiores de las importaciones y en las exportaciones se clasificaron en la categoría de las que no compiten²⁰.

Ahora bien, en la clasificación de las actividades que no compiten con las importaciones se incluyeron tanto el grupo de las que están en el límite entre la sustitución de importaciones y las exportaciones y el de aquellas que tienen aranceles prohibitivos, tal es el caso de las actividades primarias como la silvicultura y la pesca, que son considerados como casos fronterizos y que por lo común contaron con tasas efectivas negativas de protección.

Por el contrario, las industrias de bienes intermedios y de bienes de consumo incluidas en la categoría de las que no compiten con las importaciones, a menudo satisfacían las

²⁰ BALASSA, Bcla. Op. Cit p 82

necesidades internas al amparo de aranceles prohibitivos. Por lo general en esas industrias la competencia interna abate el precio nacional por debajo de la suma del precio en el mercado internacional más el arancel. Es en este sentido, que el caso de Chile mostró una protección efectiva sustancial, más no sucedió esto en el caso de México.

En lo referente al sector manufacturero, la protección efectiva a las industrias que compiten con las importaciones es de 39 por ciento en México, y del 14 por ciento en Chile. La alta cifra de México obedece a la cuantiosa protección de unos cuantos productos intermedios y bienes de consumo duradero (papel y productos de papel, hierro y acero, así como vehículos de motor) que se producen internamente y también se importan²¹.

Es posible apreciar que dicha comparación resulta lesiva en el caso de México, ya que este país ha permitido importaciones en ciertas actividades que en otros países han logrado en cierta medida autosuficiencia con ayuda de altas tasas arancelarias.

En Brasil, dominada la protección a las actividades de agricultura, pesca y silvicultura, mientras que en cierta forma, discrimina la actividad minera y a la energética. Pero casi en todos los países de la región, las tasas efectivas de protección resultaban negativas tanto en la agricultura, la pesca, la silvicultura, la minería y la industria energética, es decir, el sistema de protección discrimina a estos dos tipos de actividades económicas.

Por otra parte, en lo que respecta al sector manufacturero, las tasas efectivas de protección calculadas por cada país eran, por ejemplo, negativas en Chile para los materiales de construcción, en México funcionaban para los alimentos elaborados. Por el contrario, en Brasil, las tasas efectivas de protección excedían hasta el 100 por ciento en el

²¹ BALASSA. Bela. Op. Cit. p. 83

caso de los bienes de consumo no duradero y en Chile operaban en los alimentos elaborados y bienes de consumo no duradero.

Generalmente en el caso de las industrias elaboradas de alimentos en el Brasil y Chile, las tasas efectivas de protección resultaron altas; pero, por ejemplo el azúcar brasileño y los productos de la carne en Chile constituyeron una excepción, ya que en la medida en que los altos costos de insumos para dichos productos y los bajos precios internos, se llegó a un valor agregado negativo en las estimaciones basadas en coeficientes de insumo-producto de librecambio.

Es necesario recordar que por lo general, los materiales para construcción estaban protegidos por altas tasas y los productos minerales no metálicos se les otorgaba mayor protección que a los materiales básicos. Entre los productos intermedios de niveles bajos de fabricación, las tasas efectivas de protección solían resultar bajas para los productos químicos y en la gran mayoría de los casos, resultaban negativas para la madera aserrada, la pulpa de madera y los productos del petróleo. Todas estas actividades tendieron a tener bajas tasas nominales de protección, tal vez debido a las presiones que las industrias que las utilizaban como insumos ejercieron sobre el Estado y su sistema de protección aplicado.

1.2.1.2. LA POLÍTICA MONETARIA Y CAMBIARIA.

Hasta ahora se ha considerado el caso de la protección que adopta la forma de aranceles a las importaciones y exportaciones, sin embargo, los países latinoamericanos también aplicaron otros instrumentos de política para proteger a sus industrias nacionales, entre estos se encontraron las políticas monetaria y cambiaria.

De manera general, las políticas monetaria y cambiaria aplicadas en la región latinoamericana como políticas protectoras eran interdependientes y podían combinarse de varias maneras para asegurar el equilibrio de la balanza de pagos.

Ahora bien, se dice que cuanto más bajo sea el tipo de cambio, es decir, la sobrevaluación de una moneda, tanto menor será el precio de las importaciones y tanto menor será la protección que brinde un arancel determinado. El tipo de cambio que mantiene el equilibrio de la balanza de pagos descenderá aún más a medida que aumente el número de industrias protegidas con lo que se reducirá el alcance de la protección concedida a cualquiera de ellas²².

Para ejemplificar lo anterior, en la mayoría de los países latinoamericanos encontramos que, el desplazamiento de recursos de las industrias que compiten con las importaciones a las industrias exportadoras, entrañaría costos crecientes al producir exportaciones y la baja de sus precios en dólares en los mercados del exterior. Tal desplazamiento de recursos requiere elevar el tipo de cambio; esto es, el equilibrio de la balanza de pagos puede mantenerse sólo si al eliminar la protección también se devalúa la moneda.

Sólo el ajuste por una sobrevaluación puso de relieve que la estructura protectora subsidia indirectamente las importaciones con lo que castiga a la producción interna de bienes.

A este respecto, en el caso de México se observó que en menor grado se gravaban a las exportaciones primarias y se subsidió a las exportaciones de bienes manufacturados;

²² BALASSA, Bela. Op. Cit. p.8

por el contrario, en Brasil y Chile, no existieron impuestos o subsidios a las exportaciones, excepto los gravámenes sobre las ventas al exterior de café brasileño.

El grado discriminatorio contra las exportaciones, que se debe a la sobrevaluación de la moneda respecto a las condiciones de libre cambio internacional se mide sobre la base de la tasa de sobrevaluación.

De esto último se puede desprender la afirmación de que el bajo tipo de cambio, es decir, la sobrevaluación de la moneda, castiga a las exportaciones, pues los productores reciben menos pesos por dólar que en los que obtendrían en una situación que tuviera en cuenta el valor real de la moneda

Las sobrevaluaciones que durante algún tiempo experimentaron las monedas de los países latinoamericanos, sí bien es cierto que ayudaron a que se acumulara capital en las industrias establecidas bajo el modelo de sustitución de importaciones, igualmente contribuyeron a que la inflación se acentuara.

En este sentido, sólo algunos países lograron conseguir el mantener tasas de cambio más o menos acordes al poder de compra de la población, pero aún en esos casos, la práctica de la sobrevaluación de la moneda con fines proteccionistas fue común. Al respecto se pueden citar a: Chile, Brasil y Argentina.

Después de la segunda Guerra Mundial, con frecuencia se justificó la práctica de la sobrevaluación de la moneda en la región, en base a las restricciones que las importaciones durante la guerra habían creado, ello generó una gran demanda de bienes tanto de producción como de consumo, y las autoridades querían mantener bajos los aumentos de precios facilitando las importaciones financiadas con las reservas acumuladas de divisas; el

Otro ejemplo de ese tipo de políticas cambiarias fue Brasil, que de 1947 a 1953 estableció un orden de preferencias para las importaciones de mercancías. Dicho orden incluía tres categorías: 1) las ultraesenciales, material agrícola, combustibles, petróleo, metales no disponibles en el interior y de necesidad para los organismos gubernamentales; 2) las esenciales, otras materias primas, maquinaria, piezas de repuesto y bienes de producción en general, y ciertos productos farmacéuticos; y 3) otras mercancías, por ejemplo, la mayoría de los artículos de consumo.

Para 1953, el sistema de importación fue sustituido por otro de licitación de cambios conforme a cinco categorías: 1. insumos para agricultura, ciertos productos farmacéuticos e insumos para la industria farmacéutica, y algunas otras mercancías "esenciales"; 2. materias primas "esenciales", destinadas a industrias favorecidas, casi todas productoras de bienes intermedios; 3. otras materias primas y piezas de repuesto y equipo "esenciales"; 4. otros repuestos y equipos, y fruta fresca; y 5. todas las demás mercancías, por ejemplo, los más de los artículos de consumo terminado²³.

Para estos productos, el tipo de cambio era usualmente igual al tipo de exportación promedio, más un gravamen que llegaba a ser hasta 38% ad valorem, si bien con frecuencia el gobierno brasileño lo dispensaba.

Ya para 1957, se reformó nuevamente el sistema de tipos de cambio, quedando únicamente dos categorías de productos, la general y la esencial, mismas que contaban también con una amplia serie de aranceles ad valorem.

Sin embargo, es necesario remarcar que dentro de los países de la región a parte de los múltiples tipos de cambio y las tarifas aduaneras, se emplearon diversas formas de

²³ BALASSA, Bela. Op. Cit. p. 144

restricciones para reducir o facilitar determinadas importaciones. Pero lo que finalmente prevaleció, fue que prácticamente todas las importaciones quedaron sujetas a una amplia variedad de carácter impositivo.

CAPITULO 2

UNA NUEVA ETAPA: LA REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA

El panorama antes descrito sufre un cambio radical, sobre todo en los años ochenta; empero para poder entender mejor el porqué del cambio de la nueva estrategia de desarrollo en América Latina es necesario remontarse a la década de los setenta ya que durante esos años se gestaron las semillas que más tarde justificarían y harían posible la legitimación de un modelo de desarrollo cuyos resultados hoy en día son altamente cuestionables.

Antes de describir lo que en este capítulo nos ocupa, cabe señalar que la *pretensión* del cambio de modelo de Sustitución de Importaciones llevado a cabo conscientemente por los Estados de América Latina, a un modelo económico exportador, se concibió como una *necesidad a fin* de superar el subdesarrollo y la posición vulnerable que la región presentaba respecto a la economía internacional. Además, cabe destacar que el modelo señalado llegó a provocar traumas tanto sociales como políticos cuya envergadura llevo a la marginación a amplias capas que al acudir a las ciudades en busca de trabajo, se vieron condenadas, al no encontrarlo, a vivir en condiciones de extrema pobreza. La politización, la creciente naturaleza autoritaria y/o la tecnocracia de los gobiernos debida a la ausencia de democracia y de la participación de las masas y finalmente, el estancamiento y aún la regresión de los niveles culturales, entre ellos, el analfabetismo, envilecimiento han sido todos ellos, efectos del subdesarrollo latinoamericano.¹

¹ CASTAÑEDA, Jorge G. El economismo dependientista. Ed. Siglo XXI, México, 1998, p.70

En efecto, a mediados de los años sesenta en la mayor parte de las economías latinoamericanas se inició el proceso de reestructuración económica. El nacimiento de la nueva era económica y financiera internacional se hizo sentir en forma dramática con el colapso financiero internacional de Bretton Woods², las crisis del petróleo de los años setenta y la adopción en los años ochenta de políticas neoliberales por el primer Ministro de la Gran Bretaña, la señora Margaret Thatcher y el entonces presidente de los Estados Unidos Ronald Reagan.

Lo anterior claramente forma parte central del proceso global de transformaciones económicas que han venido ocurriendo en las últimas dos décadas dentro de las economías nacionales.

La nueva doctrina económica reduce a su mínima expresión la *participación del sector público* en los asuntos económicos. La liberalización del comercio, la desregulación de la empresa y la privatización de las paraestatales son parte sustantiva de dicha concepción filosófica del modelo neoliberal. Se considera además, a la austeridad macroeconómica como una condición previa para la aplicación de las reformas estructurales a las que necesariamente tendría que arribar dicho modelo.

En ese sentido, la nueva política económica constituyó un radical cambio con respecto a la antigua estrategia de desarrollo -vía la Sustitución de Importaciones- basada en el dirigismo estatal con regímenes de comercio controlados y en mercados regulados de bienes y factores. *Pero en los que la variable empleo jugaba un papel importante.*

² En agosto de 1971, el entonces presidente de los Estados Unidos de América, Richard Nixon, de manera unilateral impuso al resto de los países la decisión de ese país terminar con la convertibilidad del dólar en oro. Esa medida significó el derrumbe de las tasas de interés fijas y dio lugar a un proceso de tasas de interés fluctuantes dentro del sistema financiero internacional.

Las crisis petroleras experimentadas en los setenta condujeron a su vez a una revaloración de las prioridades y del contenido de la política económica a nivel internacional. La primera de ellas, ocurrió en 1973, y dio lugar al empeoramiento simultáneo de la situación macroeconómica de los países industrializados, al acelerarse la inflación y desacelerarse el crecimiento del PIB; lo que dió lugar a una menor productividad, en particular en el caso de Estados Unidos y el Reino Unido que vieron aumentar sus tasas de desempleo abierto.

Asimismo, en el campo de las ideas sobre política económica, se puso en entredicho el relativo crecimiento económico con la estrategia de desarrollo vía Sustitución de Importaciones, que combinaba el manejo de la demanda agregada a nivel macroeconómico con el Estado de bienestar.

Como reflejo de estas tendencias, Margaret Thatcher, aplicó rígidas medidas antiinflacionarias junto con otras que redujeron el papel del Estado en la economía británica mediante la privatización de empresas públicas, los recortes fiscales y la desregulación de la actividad económica de su país.

En Estados Unidos tuvo lugar un cambio de estrategia semejante al antes descrito, sobre todo a partir de la elección presidencial de Ronald Reagan. La nueva política norteamericana se centró en el recorte de los impuestos, la reducción de la regulación económica y la liberalización financiera. Estas medidas llevaron en los años ochenta a Estados Unidos a experimentar un déficit tanto en el ámbito fiscal como en el comercial.

Estos cambios de orientación en las estrategias económicas de dos de las economías principales del mundo industrializado, crearon gradualmente un nuevo clima internacional

cuyos efectos se harían sentir drásticamente en la política económica del mundo en desarrollo.

En el caso de los países de América Latina, la estrategia de Industrialización vía la Sustitución de Importaciones ya era objeto de muchas críticas, principalmente por su falta de dinamismo, su sesgo contrario a las exportaciones y el fracaso de la distribución del ingreso nacional. Por el contrario, lo que se observaba era una creciente concentración de la riqueza.

Por otra parte, el proceso de reestructuración económica, en la experiencia latinoamericana sí bien en el Cono Sur comienza en los años setenta, tras el colapso del experimento del régimen de Allende en Chile y de otros regímenes de corte militar en Argentina y Uruguay, que aplicaron rígidos programas de ajuste macroeconómico y liberalización de mercados de esos países.

En el resto de los países latinoamericanos la reestructuración económica comienza en los años ochenta, fuertemente inducida por el sobreendeudamiento externo, un mal manejo macroeconómico, además de la extrema vulnerabilidad de las economías latinoamericanas ante los shocks externos.

Todos estos elementos que en síntesis provocaron la dislocación económica de América Latina en los ochenta, condujeron a la convicción de que para superar la crisis económica de la región era indispensable la reestructuración de todas las economías con base al manejo adecuado de las variables macroeconómicas.

Todos estos cambios condujeron, como se ha expresado con anterioridad, a modificaciones sustanciales en el ámbito fiscal, en la desregulación de mercados y la

apertura de las economías nacionales. El objetivo era el de implantar una base industrial orientada hacia las exportaciones. Penetrar a los mercados internacionales era el reto. El Estado latinoamericano, también habría de transformarse.

Para comprender ese giro de 360 grados en la estrategia de desarrollo al pasar de adentro hacia afuera, hay que tomar en cuenta las tres fases de la crisis que el mundo experimentó en los años ochenta. Brevemente recordemos que entre 1979 y 1981 luego de la caída del Shah de Irán el alza del precio internacional del petróleo fue incontenible. Esto provocó que los países industrializados asumieran programas antiinflacionarios; en los países latinoamericanos, lo que se observó fue una expansión monetaria, dejando que las tasas de interés alcanzaran niveles francamente preocupantes. La LIBOR³ dio un salto de casi 10 puntos entre 1978 y 1981, alcanzando un máximo de 17 por ciento en este último año, lo que obviamente repercutió en detrimento en los montos de capital que la región tenía que pagar a la banca privada internacional; situación que obviamente era insostenible y al darse la puesta en marcha de programas de estabilización con la severidad a la que obligó el Fondo Monetario Internacional generó la recesión y la caída de PIB de la región, además el contexto internacional tampoco favorecía ni la demanda ni los precios de las materias primas. Los países importadores de petróleo de la región se enfrentaron a severas perturbaciones de origen externo, entre los cuales destacan: el incremento en los pagos de intereses sobre la deuda externa, y la caída de los precios de los bienes latinoamericanos de exportación.

Resumiendo, las proporciones que en ese contexto adquirió la deuda externa de América Latina en el período 1979-1981 alcanzó una magnitud del 85 por ciento⁴.

³ Tasa a la cual estaba atada la deuda externa de la región latinoamericana.

⁴ RAMOS, Joseph. "Crecimiento, crisis y viraje estratégico" *Revista de la CEPAL*. No.50, agosto, 1993, p 71

La segunda fase de la crisis de los ochenta se inició con el intento de la moratoria mexicana, en 1982-1983; que provocó una reacción inmediata de los mercados financieros, cuyas consecuencias fueron la *abrupta caída en los préstamos bancarios* a toda la región. De tal manera que la transferencia neta de recursos pasó de una entrada neta a la región del 2 por ciento del PIB a una salida neta del 4 por ciento del PIB⁵.

Ante esa situación, *la única alternativa posible en esos momentos fue el efectuar un ajuste en la balanza comercial equivalente al 6 por ciento del PIB de la región*. Dicho ajuste significaba, para los países latinoamericanos, duplicar en dos años las exportaciones no tradicionales y eliminar por completo las importaciones de bienes de consumo. De ahí que el ajuste se centrara en una *severa y costosa reducción de las importaciones tanto de insumos intermedios como de bienes de capital, unos y otros esenciales para el buen funcionamiento de la actividad productiva*⁶.

Empero, *la vulnerabilidad de la región latinoamericana ante las perturbaciones externas (tras un largo período de Sustitución de Importaciones) hizo muy difícil la instrumentación de los ajustes provocados por la crisis de la deuda*. Ello explica en buena medida el viraje en la orientación de la estrategia de desarrollo que América Latina inició a lo largo del *decenio de los ochenta*.

La tercera y última fase de la crisis, entre 1984 y 1990 se caracterizó por un estancamiento económico cuyos efectos provocaron inflaciones desbordadas, llevando consigo a Latinoamérica a procesos de estanflación inéditos en la historia contemporánea de América Latina. Asimismo, esa época marco también un giro en las relaciones económicas entre el sector público y sector privado; donde la privatización de las empresas

⁵ IBIDEM

⁶ IBIDEM, p. 72

públicas marcaría el nuevo papel que ambos actores jugarían en el futuro de la actividad económica de la región.

De esta manera, la crisis de los ochenta mostró tanto las limitaciones del Estado como agente productor de bienes y servicios, como un cambio de orientación de las estrategias que durante décadas estarían centradas en el desarrollo de los mercados internos; ese viraje estratégico dio inicio al cambio de orientación de la política de desarrollo, ya no hacia el mercado interno, sino hacia los mercados externos, lo que en la literatura económica se conoce como el nuevo modelo de desarrollo hacia afuera.

Elo implicó la implementación de un conjunto de políticas, cuyo objetivo fue la desregulación y liberalización de las economías nacionales. La reducción sustancial del tamaño y el papel del Estado, también estuvo presente la privatización de las empresas públicas, lo que trajo consigo cambios institucionales cuyas consecuencias sociales y políticas se han hecho sentir. Cabe mencionar que esta fue la tónica de un gran número de países latinoamericanos.

Es necesario además, mencionar que la reestructuración económica que hoy en día América Latina experimenta, no obedece a un modelo único con validez universal que indique como tienen que darse los cambios estructurales; dada la enorme complejidad, derivada de las condiciones internas, los rasgos estructurales de las economías en cuestión y las condiciones políticas preexistentes. Elo claramente contradice los postulados del modelo neoliberal tan en boga hoy en día.

Es por eso, que las generalizaciones que a continuación se describen sobre las medidas preferidas en materia de política económica, debían completarse con el conocimiento de las condiciones económicas y sociales de cada país, así como también la

realidad política de aquellos países insertos en el proceso de reestructuración de sus economías.

2.1. REDUCCIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO EN EL AMBITO ECONÓMICO.

La etapa emergida en América Latina después de la segunda Guerra Mundial, en la que el rol del Estado era predominante en el campo económico, parece haber llegado a sus límites. En la actualidad la reestructuración económica y la globalización han llevado a las economías nacionales a que el papel del Estado en el ámbito de la producción sea cuestionado. Para algunos, el Estado era la solución en tiempos de crisis, mientras que para otros, gran parte de las crisis experimentadas en América Latina obedecían a la centralización que de la actividad productiva ha hecho el Estado.

Argumentos de diversa índole y desde diversas perspectivas han sido formulados a ese respecto. Muchos de ellos se centran en una actitud crítica frente al papel del Estado. Una de ellas es que la intervención estatal debe ser cada vez mayor; otros, por el contrario hablan en sentido inverso, es decir que compete al mercado la regulación de la actividad económica. El argumento central de esta última posición se fundamenta en que la asignación de los recursos productivos por parte del Estado fue dificultando su correcta utilización, eficiencia, productividad y competitividad; es decir, que en lugar de afectar positivamente el crecimiento económico, lo frena.

En lo que concierne al papel del Estado en el campo de las finanzas, la sed insaciable de ingresos fiscales derivada de una mayor intervención del Estado, según los defensores del pensamiento a favor de reducir el papel y tamaño del Estado, conlleva al cobro de impuestos, lo que se traduce en mayores presiones inflacionarias, demandas salariales y

una menor rentabilidad, todos estos elementos que afectan negativamente a la inversión en actividades productivas.

En el caso de los países latinoamericanos cuyas exportaciones son principalmente de productos básicos o primarios, los ingresos por conceptos de la recaudación de impuestos e ingresos en divisas provenientes de las exportaciones, no han sido suficientes para abastecer el ritmo de crecimiento de las importaciones, enfrentando con ello, a las elites gobernantes de América Latina a una grave y difícil tarea política de establecer un sistema tributario efectivo, sin dejar de promover las exportaciones. Estrategia que al no cumplirse cabalmente, llevo al endeudamiento creciente de la región latinoamericana. Llegando incluso a los niveles insostenibles que durante la década de los ochenta prevalecieron.

Desde un punto de vista institucional, la excesiva burocratización, el creciente abuso administrativo, las múltiples interferencias en la vida privada y en el control de la actividad productiva, lo cual no estuvo carente de niveles altos de arbitrariedad, rigidez, incompetencia y corrupción, se hicieron contrarios al interés nacional; por ello, estos elementos también contribuyeron a que la opinión pública viera con buenos ojos el adelgazamiento del Estado y viniera la venta de empresas públicas con números rojos que evidenciaban los crecientes déficit presupuestarios de los gobiernos latinoamericanos.

En el ámbito socioeconómico, se acentuaba el conflicto entre el pesado y rígido aparato estatal y las aspiraciones ciudadanas a una mayor participación. La descentralización ha sido la bandera de no pocas organizaciones ciudadanas. Además, en lo que se refiere a las relaciones internacionales, es claro el creciente desequilibrio entre los procesos de transnacionalización de las actividades productivas y financieras, así como la poca eficacia del Estado por regularlos. Todos estos procesos contradictorios influyeron en el cuestionamiento sobre la legitimidad del comportamiento del Estado.

Por todo lo anterior, se puede deducir que la forma en la que se ha venido manifestando la gestión económica del Estado latinoamericano, sienta las bases que impulsan a una menor intervención del estatal en la actividad económica de los países de América Latina.

En efecto, no pocas veces el Estado ha sido acusado de intervenir perjudicialmente en tres esferas de la economía: 1) el comercio internacional, por la introducción de restricciones que tienden a aislar la economía del resto del mundo y cerrarla a éste; 2) la fijación interna de precios, por la introducción de rigideces en los mercados de factores y productos y la desorganización general de los precios relativos, de resultas de la elevada inflación, la cual, a su vez, es producto de políticas fiscales, monetarias y salariales carentes de disciplina, y 3) la producción directa, mediante el establecimiento de empresas estatales ineficientes y subvencionadas, cuyos precios se mantienen artificialmente bajos y que se convierten en una fuente importante de déficit presupuestarios⁷.

Ahora bien, de acuerdo con lo que se pretende describir en el presente estudio, los anteriores factores representan una orientación del desarrollo hacia adentro, el cual fue analizado en el capítulo anterior, y según las políticas de la actualidad, la dinámica bajo la cual opera, es inherentemente ineficiente y dañina para el verdadero desarrollo.

La reestructuración económica que se está planteando a escala internacional recomienda que el Estado se retire del mercado, elimine todas las restricciones al comercio internacional así como las rigideces internas y emplee sus instrumentos de política para *contener la inflación* y promover la orientación a la exportación mediante la introducción de tipos de cambio realistas, que alienten la actividad económica.

⁷ ANGLADE, Christian y Fortin Carlos. "El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina". Revista de la CEPAL. No 31. abril 1987, p.220

La nueva política económica en base a la apertura de la economía y libre intercambio de mercancías a nivel internacional, es decir, la política neoliberal; y desde su radical postura, sostiene que los fallos del Estado son tan graves que aún si existiesen fallos por parte del mercado, es preferible soportarlas antes que hacer intervenir al Estado nuevamente en la economía, ya que desde su particular punto de vista, la intervención gubernamental no es necesaria para el desarrollo. La base del mismo está en el desempeño eficiente del sector privado.

Ahora bien, el planteamiento del desarrollo en una justa dimensión nos lleva a analizar, tanto las afirmaciones acerca del fracaso del modelo de desarrollo mediante la Sustitución de Importaciones y el Estado como el principal culpable, como al modelo neoliberal, cuyas tesis han sido bastante cuestionadas, incluso por la propia realidad. Pues el peligro es eliminar toda intervención estatal, buena y mala, corriendo el riesgo de un coste social intolerable, un estancamiento económico prolongado, en vez de hacer el esfuerzo de discriminación que permita eliminar las intervenciones estatales deficientes y mejorar aquellas que son buenas y necesarias.

Por otra parte, no debemos dejar de reconocer que el sector público ha contribuido de manera determinante en la eliminación de toda una serie de limitantes al crecimiento económico y a la creación y profundización de oportunidades económicas. Sin duda alguna, hay áreas que por su propia naturaleza son ámbitos naturales para la acción pública, como lo son aquellas orientadas a compensar las fallas de mercados; la creación de externalidades y la oferta de bienes públicos; la política científica y tecnológica, la superación de la pobreza; la garantía de los derechos individuales; el derecho a la educación básica y a la salud; y la intervención en la previsión social y en la preservación del medio ambiente.

Por lo demás, y si bien es cierto que existen áreas en las cuales el Estado no debiera retirarse, ello *no significa que no exista la urgente necesidad de transformar al aparato estatal y al funcionamiento de la gestión pública.* Es decir, más que acrecentar o disminuir el papel de la acción pública, lo que se requiere es aumentar su impacto positivo sobre la eficacia y eficiencia del sistema económico *en su conjunto.* Para ello deberá crearse una mejor articulación entre los procesos productivos, promover la coordinación intersectorial, y asegurar el respaldo técnico y financiero indispensables para el buen funcionamiento de las unidades productivas, sobre todo las pequeñas y medianas empresas.

Por ello no es posible refugiarse en el cómodo supuesto de reducir la intervención gubernamental a la mínima expresión, aceptando que es lo mejor que puede hacerse, una vez que se han logrado los equilibrios macroeconómicos; ya que sólo el Estado controlado por la sociedad civil, puede promover los intereses nacionales de largo plazo. Todo ello requiere de estabilidad política y de recuperar el ritmo del crecimiento económico, la mitigación de la pobreza extrema y la reducción de las desigualdades sociales. Habría que considerar también los términos bajo los cuales la economía latinoamericana se inserta en la dinámica de la economía internacional. Todas estas exigencias implican a su vez, de una adecuada instrumentación de políticas económicas, estrategias y acciones tendientes hacia los fines antes descritos⁸.

Aún cuando son muchos los argumentos que apuntan a poner en duda la capacidad de las oficinas públicas para diseñar, aplicar y controlar la eficiencia de las políticas en el ámbito económico. Tres son los principales tipos de problemas que se señalan generalmente; uno de ellos es la incapacidad del sector público para obtener toda la información necesaria, las ineficiencias propias de los aparatos administrativos públicos y la

⁸ SUNKEL, Osvaldo. "El marco histórico de la reforma económica contemporánea". Pensamiento Iberoamericano. No. 22-23, julio 1992-junio 1993, Tomo I, p.42

generación de conductas perversas en el sector privado ligados a la búsqueda improductiva de ingresos.

En la actualidad existe un amplio consenso sobre la urgente necesidad de fortalecer a las instituciones públicas encargadas de la política comercial, industrial y tecnológica, para convertirlas en instrumentos que verdaderamente fomenten a las unidades productivas, generando una dinámica de crecimiento económico que atienda también las necesidades de una población cada vez más numerosa como hoy acontece con la población de América Latina

2.1.1. PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN, AJUSTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO.

Una de las primeras etapas en la reestructuración económica, son las reformas al sistema económico de América Latina que deben encaminarse a lograr cierta estabilidad macroeconómica y a partir de la liberalización gradual de la actividad económica de los países de la región con base en programas que atiendan las necesidades de los países latinoamericanos para su crecimiento económico. Ello es importante porque en los últimos años se ha venido presentando un persistente desequilibrio macroeconómico, consecuencia en gran parte del déficit fiscal. Existe también la presión ejercida por parte del Fondo Monetario Internacional (programas de ajuste) cuyo propósito es alcanzar dichas metas, pero cuyos resultados socialmente han sido negativos.

2.1.1.1. PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN MACROECONÓMICA.

No obstante, no se puede dejar de reconocer que un componente importante de la reestructuración económica son los programas de estabilización macroeconómica. La experiencia que se ha obtenido en materia de estabilización muestra que la reducción de la inflación, de manera permanente no es una tarea fácil en particular en economías con una historia prolongada de inflación, como es el caso de los países latinoamericanos. Tarea que además de difícil, es también lenta, pues bajar los índices inflacionarios en países con altas tasas inflacionarias muestra que no pocas veces han tenido que transcurrir varios años para lograr dicho propósito.

En ese sentido, para poder llevar a cabo las transformaciones de tipo estructural en las economías latinoamericanas, la región ha tenido que enfrentarse con una muy difícil situación, pues era preciso reducir un grave desequilibrio fiscal en momentos de deterioro de la situación social interna; además, los ingresos estaban disminuyendo y el servicio de la deuda tanto interna como externa exigían pagos cada vez mayores. Por si fuera poco, no existía la posibilidad de obtener más créditos exteriores para financiar los déficit financieros públicos ⁹.

Ahora bien, el programa tradicional de estabilización se basa en la idea de que la inflación es esencialmente un fenómeno monetario; es decir, que el crecimiento excesivo del dinero para financiar el déficit fiscal genera la inflación. Por otro lado, la receta para combatir la inflación consiste en una política fiscal y monetaria restrictiva.

A ese respecto, se han aplicado en América Latina programas ortodoxos de este tipo varias veces en un mismo país y en varios países de la región durante más de dos decenios, los cuales han producido costes elevados y una parcial y temporal reducción de la inflación.

⁹ MELLER, Patricio. "Ajuste y Reforma Económica en América Latina: Problemas y Experiencias recientes". *Pensamiento Latinoamericano*. No. 22-23, Tomo II, 1992-1993, p. 27

La experiencia de Brasil, al inicio de los años ochenta, es un buen ejemplo de fracaso en la aplicación de un programa ortodoxo; pues durante 1980-82, la inflación anual en Brasil fue del 100 por ciento; en 1983 se implantó un severo programa contingente del FMI en el terreno fiscal y monetario, resultando que la tasa anual de inflación pasó a ser de 200 por ciento en los años de 1983 y 1984, mientras que el déficit de exportación descendió del 7,3 por ciento del PIB, en 1982, al 2,7 por ciento en 1984¹⁰.

Los programas heterodoxos¹¹ de estabilización sostienen que la inflación latinoamericana tiene dos componentes, uno de ellos denominado "fundamental", como puede ser un déficit fiscal externo que dé lugar al proceso inflacionario, y otro elemento "inercial" que sostiene los incrementos de los precios ¹².

A este respecto, cuando la inflación presenta cifras de tres dígitos, se considera que el componente inercial es más importante que el fundamental, por ello, los programas de estabilización heterodoxos insisten en la importancia de atacar este componente inercial; un control de precios generalizado es un instrumento apropiado para hacer frenar la inflación inercial. En resumen, incluso en caso de que el gobierno anuncie la implantación de un programa macroeconómico coherente de estabilización, que elimine el déficit fiscal y reduzca la expansión monetaria, ninguno de los agentes percibe ventajas en ser el primero en defender el incremento de los precios, en tanto que lo hagan los demás; por eso, el control generalizado de los precios se convierte en el mecanismo de coordinación que hace que todos los agentes actúen de forma simultánea en su comportamiento respecto a los precios ¹³.

¹⁰ IBIDEM. p. 26-27

¹¹ La doctrina heterodoxa corresponde a los denominados neo-estructuralistas latinoamericanos, en relación con la teoría de la estabilización. En Meller Patricio. *Op. Cit.* p. 27

¹² IBIDEM.

¹³ IBIDEM.

Los programas de estabilización heterodoxos que se han aplicado en América Latina (Argentina el Plan Austral de 1985; en Perú, el Plan Inti de 1985; en Brasil, el Plan Cruzado de 1985) presentan las siguientes características: a) un control generalizado de precios, salarios, tipos de cambio y precios de la energía; b) un estricto programa fiscal orientado hacia la reducción del déficit; c) una reforma monetaria, con una conversión especial de la deuda financiera contractual, destinada a evitar transferencias de riqueza entre deudores y acreedores mientras la economía pasa abruptamente de un régimen de alta inflación a otro de baja inflación; además se introdujo una nueva unidad monetaria, eliminando tres o seis ceros en la antigua moneda; d) una política monetaria expansiva, a fin de evitar los incrementos súbitos de la tasa de interés real y aumentar la monetarización de la economía¹⁴.

Es necesario mencionar que los programas de estabilización heterodoxos aplicados en América Latina sirvieron a corto plazo, para romper con la espiral de la alta inflación y para ganar dos o tres trimestres en un tiempo determinado; pero su principal fracaso es imputado a la creencia errónea de que el éxito a corto plazo en la reducción de los precios, es decir, debido al control generalizado sobre los mismos, significaba la solución del problema de la inflación a largo plazo, por lo que no eran necesarios más esfuerzos. Es así, que el éxito inicial podría haberse utilizado para adoptar con mayor rapidez aquellas reformas que fuesen necesarias para atacar las causas relacionadas con la inflación ¹⁵.

Tres son los programas heterodoxos aplicados en Latinoamérica que lograron ampliamente su objetivo de reducir la inflación a corto plazo. Uno de ellos fue, el caso de la aplicación del programa de estabilización en México en diciembre de 1987. El componente clave de este programa antiinflacionario fue el acuerdo político entre los tres principales

¹⁴ IBIDEM. p.28

¹⁵ IBIDEM.

agentes sociales: el gobierno, los empresarios y los trabajadores, cuyo propósito giró en torno al programa de política de ingresos conocido como Pacto de Solidaridad Económica. Este resultó un mecanismo de congelamiento para los salarios, tarifas de los bienes y servicios públicos y tipo de cambio, al mismo tiempo que se obtenía el acuerdo voluntario explícito de los empresarios de no subir los precios. Se introdujeron además medidas específicas de austeridad en el gasto público, complementadas con una reforma fiscal. Entre las consecuencias de tales medidas se puede citar el superávit fiscal primario que aumentó en 2,5 puntos porcentuales del PIB durante los años de 1988-89.

El resultado de este programa heterodoxo mostró una reducción de la tasa de inflación anual del 159 por ciento al 18 por ciento; al mismo tiempo, las tasas de crecimiento anuales del PIB fueron del 1,3 por ciento en 1988 y de más del 3 por ciento en 1989-90¹⁶. El éxito del programa de estabilización ayudó a proporcionar el apoyo político necesario para poner en marcha profundas transformaciones en la economía mexicana, como la liberalización del comercio hacia el exterior y la privatización de un buen número de empresas públicas.

Otro de los programas de estabilización que resultaron positivos en su aplicación fue el de Bolivia, en el cual sus componentes básicos fueron un drástico programa de contracción fiscal y monetaria. El empleo público se redujó a un 10 por ciento; la congelación de los salarios nominales, que supuso un 60 por ciento de reducción de los salarios reales en un mes, fue otro de los elementos aplicados para incentivar la reducción del empleo público; la inversión pública fue congelada durante todo un año. Se equilibraron los presupuestos fiscales y de las empresas públicas sobre la base de los flujos de efectivo; los ingresos de las empresas públicas tenían que ser depositados en el banco central en una cuenta especial, y se necesitaba la autorización del ministro de Hacienda para que las empresas públicas pudieran hacer uso de tales recursos a fin de financiar sus gastos. Se redujeron

¹⁶ IBIDEM. p 29

asimismo de modo radical las subvenciones fiscales, a base de aumentar las tarifas de los servicios públicos y los precios de los carburantes hasta niveles internacionales; sí bien, aunque no se modificó la tributación sobre la gasolina, lo cual hizo que los nuevos precios provocaran un incremento de los ingresos del Estado. También se aplicó una amplia devaluación del 93 por ciento del tipo de cambio oficial, llevada a cabo mediante la unificación de los tipos de cambio oficial y paralelo; asimismo, se instauró una completa liberalización de los precios; además de diversas reformas estructurales, entre estas últimas, la liberalización del comercio exterior, la liberalización financiera interna, y la introducción intermedia de la flexibilidad en el mercado de trabajo. Así, es posible observar que el programa boliviano sugiere la existencia de cierta complementariedad entre la política de estabilización y de las transformaciones estructurales de la economía ¹⁷.

Entre los resultados observados con la aplicación del programa de estabilización boliviano se encuentran: 1) La inflación media mensual, que había sido de 60 por ciento durante 1985, antes del choque estabilizador de agosto, se redujo a menos del 2 por ciento mensual durante 1986; las tasas anuales de inflación no llegaron al 20 por ciento durante 1987-90. 2) Los ingresos fiscales, que representaban el 3 por ciento del PIB en el período 1983-84, aumentaron a más del 11 por ciento del PIB en 1987-90. 3) La crítica principal al programa de estabilización tiene que ver con sus altos costes sociales y sus escasos resultados en el crecimiento económico de ese país¹⁸.

Con relación al último comentario habría que agregar que el menú ajuste-reestructuración aplicado en América Latina, además del continuado servicio de la deuda externa revirtieron en forma dramática, de positivos a fuertemente negativos, los flujos financieros externos netos. Lo cual a la larga dejó ver que la región se encaminó a

¹⁷ IBIDEM. p. 29-30

¹⁸ IBIDEM. p.30

profundizar la recesión económica, el desempleo, los bajos salarios y el colapso de la inversión y los recursos públicos, seguidos por una inflación galopante que únicamente se estaba atacando en el corto plazo.

2.1.1.2. DISCIPLINA FISCAL.

Los programas de reestructuración económica, orientados hacia una economía de libre mercado, obedecen al intento por instrumentar políticas macroeconómicas. Es por ello que dichos programas incluyeron medidas dirigidas a establecer en primer término la disciplina fiscal, para posteriormente proseguir hacia la estabilización macroeconómica.

La nueva disciplina fiscal está orientada a que el déficit fiscal prevaleciente en la mayoría de los países de la región latinoamericana, no sobrepase el 1 al 2 por ciento del PIB. Para lograr este objetivo en corto plazo, el método más eficaz consiste en la reducción del gasto público. Empero, la reforma fiscal debería, además orientarse hacia el aumento de la capacidad del gobierno para generar vía impositiva, mayores recaudaciones.

Para reducir el déficit fiscal es necesario por lo tanto, hacer uso de tres factores entre los cuales están: 1) la reducción del gasto público; 2) la contribución de los ingresos fiscales de los impuestos. Dicha combinación aporta al sistema fiscal una situación de mayor equilibrio y el crecimiento económico puede darse de manera más permanente.

Aunado al desequilibrio fiscal sufrido por casi todos los países latinoamericanos está presente además, el alto pago de los intereses de la deuda externa que se generó en los años ochenta. Este supera en algunos países el 6 por ciento del PIB, y en otros incluso el 10 por ciento; de ahí la línea dura del FMI.

En los años ochenta, los gobiernos latinoamericanos tuvieron que poner en práctica programas bastante estrictos en materia de disciplina fiscal sugeridos, claro está por el FMI; que se tradujo en algunos casos en un superávit fiscal. No obstante la tónica general de la región fue la presencia de agudos desequilibrios fiscales¹⁹.

Con la aplicación de medidas activas a lo largo de los ochenta, en la mayoría de los países latinoamericanos el gasto del sector público, (excluyendo las transferencias de la seguridad social y los pagos de intereses), se redujo, en un 9 por ciento del PIB en Bolivia, un 6 por ciento en Perú, un 3 por ciento en Chile, y alrededor de un 1 por ciento en Colombia y Venezuela, respectivamente. Si se considera que la participación del gasto público en el PIB de dichas economías es del 15 por ciento del PIB, lo que equivale a una contracción del 6,7 por ciento en el gasto gubernamental. En ese sentido, el proceso de reducción del gasto público tuvo lugar de manera abrupta, es decir, en un sólo año (tal como lo sugirió el FMI); se contrajo de manera importante y aún así, en la actualidad sigue siendo un problema para todos los países de América Latina²⁰.

En materia de recaudación de ingresos fiscales en los Estados latinoamericanos poco se ha hecho, pues con excepción de Bolivia, se ha podido comprobar que, México por ejemplo, sólo avanzó en la eliminación de algunas lagunas que existen en materia del impuesto a las sociedades anónimas; Brasil perfeccionó la indización o escala móvil para las rentas procedentes de activos financieros; Chile y Colombia ampliaron su base fiscal, y Argentina y Venezuela iniciaron un gran debate sobre las reformas fiscales a emprender.

¹⁹ IBIDEM, p.24

²⁰ IBIDEM.

En el caso de Bolivia, se introdujo un impuesto especial sobre la gasolina (1985) y el impuesto sobre el valor agregado (1986); el primero proporcionaba el 75 por ciento del total de la recaudación fiscal (8 por ciento del PIB) a finales de 1985; y el segundo vino a apoyar el monto de los ingresos fiscales del gobierno boliviano que aumentaron en un 7 por ciento del PIB entre 1984 y 1989²¹.

Ahora bien, si se parte del supuesto de que la reducción del déficit fiscal, depende fundamentalmente de la disminución del gasto público; sin embargo, hay que tener en cuenta, sin embargo, que la situación se agrava cuando hay que dar cabida a un servicio de la deuda externa en aumento, es decir, cuando las instituciones financieras internacionales, llámense FMI ó Banco Mundial, asignan la máxima prioridad al pleno y puntual cumplimiento con el pago de la deuda. Ello constituye un problema serio para las economías latinoamericanas dado que los tipos de interés internacionales son cada vez más elevados. Estas circunstancias contribuyen a aumentar la cuantía del déficit fiscal existente; entonces, en ese sentido puede que es un factor externo, el que viene a empeorar esta situación. De ahí que, independientemente del nivel de contracción del gasto público, el gasto de la deuda externa siempre está gravitando sobre los recursos del país.

Otro de los problemas tienen que ver con las dificultades de carácter fiscal son los generados por la devaluación de las monedas latinoamericanas, sobre todo a la luz del problema antes referido, es decir, la deuda externa y el pago de sus intereses en divisas. A ese respecto, América Latina ha experimentado momentos muy difíciles al tener que realizar transferencias de divisas para cumplir con los compromisos contraídos por el elevado endeudamiento externo. Además, el sector público ha dejado en la actualidad, en la mayor parte de los países de la región de ser exportador, prácticamente ya no existen empresas públicas que vendan bienes al exterior, se requiere por lo tanto una presencia más activa de

²¹ IBIDEM, p.26

los agentes privados, es decir, de la iniciativa privada, pero sobre todo de la capacidad recaudadora de impuestos del Estado. La devaluación de las monedas latinoamericanas tampoco contribuye a aliviar los problemas del déficit fiscal, por el contrario, puede incluso deteriorarlo.

En aquellos casos en los que si existen empresas públicas exportadoras, como sucede con el petróleo en México y Venezuela, así como con el cobre en Chile; la devaluación de sus respectivas monedas, alivian en el corto plazo el desequilibrio de la balanza comercial, y de registrarse vía las exportaciones (con precios reducidos artificialmente) puede generarse indirectamente un apoyo hacia la recaudación del déficit fiscal, pero esto sólo es temporal, ya que pasado el efecto devaluatorio puede volver a darse la situación anterior ²².

En este sentido, América Latina debe prestar especial énfasis a su capacidad exportadora, ya que puede ser esta un apoyo importante en términos macroeconómicos. En efecto, el comercio externo puede desempeñar por lo menos dos papeles importantes; uno como instrumento generador de ingresos y distribuidor de los mismos por la vía fiscal, y como un elemento importante de financiamiento para las importaciones realizadas por la región.

Sin duda, el primero tiene una particular relevancia, ya que la consolidación del frente fiscal constituye una condición imprescindible para la estabilización macroeconómica de América Latina. El grado bajo el cual conviene recurrir a las exportaciones como instrumentos de recaudación fiscal debe ser, sin embargo, sopesado con los posibles costos derivados del manejo de una política arancelaria que no inhiba la capacidad exportadora de los países latinoamericanos. El aumento de la recaudación puede quedar neutralizado si se

²² IBIDEM, p.20-21

genera el sesgo antiexportador²³. En ese sentido hay que estar pendientes de que ello no ocurrirá así, por otro lado, deben darse estímulos de otro tipo a la exportación.

En cuanto a la transferencia de recursos internos hacia el exterior, vía el incremento del servicio de la deuda externa, América Latina, debe intentar negociaciones que la lleven a disminuir las tasas de interés y ampliar los plazos de los pagos; porque sólo así puede hacer posible el logro del propósito de estabilización económica en el corto y largo plazo.

Cabe agregar que a lo largo de los ajustes realizados por los países latinoamericanos, las reformas económicas tuvieron entre sus objetivos el reducir a fondo la función del Estado y por ende de los gobiernos en la vida económica de sus países. Las reformas fiscales quedaban, en ese sentido, excluidas del programa integral. El fin era evitar repercusiones negativas por parte del sector privado en el proceso de recuperación económica al que los países de la región estaban obligados.

Es por lo anterior, que en los casos en que una reducción sustantiva del gasto público de consumo se presente con una difícil situación, y no se pueda aumentar la recaudación, el ajuste del desequilibrio fiscal implica, por un lado, la contracción de la inversión pública, y por el otro para incrementar los ingresos públicos, impulsar la inflación o la privatización.

2.1.1.3. EL PROCESO DE PRIVATIZACIONES.

Después de décadas de una fuerte presencia del sector público en la actividad productiva, se fueron acumulando toda una serie de insuficiencias en el funcionamiento de las empresas paraestatales. Los criterios políticos sobre los económicos que prevalecieron en

²³ BEKERMAN, Marta, y Pablo Sirlin. "Política comercial e inserción internacional. Una perspectiva Latinoamericana". Revista de la Cepal. No. 55, abril 1995, p 69

muchas de ellas les hicieron acreedoras a los calificativos de "elefantes blancos", y empresas ineficientes que no cumplían con los objetivos por los cuales fueron creadas. En ese contexto en América Latina se pensó a finales de la década de los ochenta que había que dar un nuevo impulso al mercado latinoamericano y con él a los agentes privados. Se inició un proceso intensivo de privatización de empresas y servicios públicos, mismo del que se esperaba no sólo la reducción del gasto público (subsidios a muchas de esas empresas) sino además, la incentivación de la actividad económica al haberse cambiado los estímulos en el funcionamiento de dichas empresas.

La reestructuración de las economías latinoamericanas descansaba en la inversión privada y en la eficiencia de los agentes económicos en base a las señales del mercado.

Paralelamente a esa nueva concepción sobre el funcionamiento del Estado en la actividad económica, se produjo un movimiento pendular en favor de una liberalización de los precios, de los bienes y servicios en general, excepto en aquellos sectores que por su trascendencia de carácter social, requiriese los subsidios estatales; todo ello vino a reforzar el papel del sector privado dentro de las economías latinoamericanas, es evidente que el proceso de privatización en América Latina significa una clara señal del cambio de la estructura económica de la región.

Entre los argumentos que destacan a favor del proceso de privatización de las empresas públicas están: 1) se considera al sector privado más eficiente que al sector público; 2) los beneficios y riesgos en cuanto al manejo del capital y políticas instrumentadas quedarán circunscritas al ámbito del sector privado y no será el Estado el que tenga que cargar con el costo de los malos manejos que de ella se haga. Con relación a este último punto es importante señalar que el endeudamiento externo que durante la década de los ochenta caracterizó a las economías latinoamericanas incidió de manera negativa sobre el

déficit del sector público, éste les obligó a tener que instrumentar políticas de gasto público rígidas, por lo tanto, difícilmente podían continuar con la práctica de gasto excesivo asumida en el pasado, además, la venta de empresas públicas si bien son recursos que se obtienen una sola vez, les proporcionaría recursos adicionales para atenuar el monto del endeudamiento interno y atender necesidades sociales urgentes y de gran prioridad. El objetivo central de toda esa estrategia era, sin duda alguna, el recuperar el crecimiento económico perdido a lo largo de lo que con tanta propiedad se ha denominado la década perdida de América Latina.

Con la redefinición del papel del sector público y del sector privado en la economía de la región, sectores como: la industria, la banca, la agricultura, la minería y los transportes, entre otros, estaban llamados a cobrar un mayor peso. Supuestamente, la competencia entre los agentes económicos redundaría en beneficio de la sociedad latinoamericana. Sin embargo en términos generales, no todo fue como se esperaba, en el caso de las telecomunicaciones, por sólo citar a uno de los sectores antes mencionados, siguieron prevaleciendo prácticas monopólicas que impidieron durante algunos años el funcionamiento sobre la base del mercado. El caso de TELMEX en México ejemplifica esta situación.

En la actualidad sólo sectores considerados como estratégicos permanecen en manos del Estado. El petróleo representa en México, Venezuela y el Ecuador una fuente de divisas importante. PEMEX aporta al sector público mexicano alrededor del 40 por ciento de sus ingresos fiscales. Y constituye una de las áreas más representativas del nacionalismo mexicano, de ahí que no obstante las presiones ejercidas para la venta de la petroquímica básica, la resistencia ejercida para no privatizar a esa empresa paraestatal haya tenido tanto éxito.

Las privatizaciones han estado presentes en toda América Latina, así, las ventas de empresas paraestatales le generaron a Argentina alrededor del 4 por ciento del PIB de ese país; el 1.6 por ciento del PIB en el caso Chile y el 2 por ciento del PIB en el de México. Venezuela también derivó ingresos importantes que alcanzaron el 4 por ciento del PIB²⁴.

Sin embargo, el proceso de privatización no corrió en una sola vía, es decir, el liberar al Estado de empresas públicas "ineficientes" y que por lo tanto, incidían en el déficit fiscal del mismo; sino que también habría que considerar que la liquidación masiva de empresas públicas, necesariamente tendría un costo social al perderse muchas fuentes de trabajo. Está presente también otro tipo de consideración de carácter económico, si los agentes económicos privados fallaban, nuevamente el Estado tendría que ir al rescate de dichas empresas. La experiencia de México da testimonio de esta última situación, la banca mexicana hoy requiere un cuantioso rescate financiero (aproximadamente 60 mil mill. de dólares), el caso de las carreteras constituye otro claro ejemplo.

Lo anterior acontece en un momento en que las corporaciones transnacionales expanden su influencia alrededor del mundo, y obviamente América Latina no es la excepción, por lo que el debilitamiento del Estado nacional les facilita dicha expansión. Existe una clara evidencia no sólo de carácter interno, sino principalmente de carácter internacional, de redefinir las reglas de juego de los agentes económicos privados, no sólo es responsabilidad del Estado velar por la estabilidad de sus respectivas naciones, sino también de las empresas transnacionales de no generar desequilibrios que profundicen la brecha entre desarrollo y subdesarrollo. El funcionamiento de una economía de mercado necesariamente debe estar influido por variables que abarquen lo social, pues el mercado por sí mismo no lo es todo, su razón de ser son los consumidores, es decir, las personas; en ese sentido debe dignificarse el papel del ser humano. Una interacción constructiva y

²⁴ RAMOS, Joseph. "Crecimiento, crisis y viraje estratégico" *Revista de la CEPAL*, No. 50, agosto de 1993, p.74

sostenida debe establecerse entre el sector público, privado y social, esta en peligro la estabilización de la propia economía mundial, las reglas del juego no deben de ser las de la anarquía y desesperación de millones de seres humanos desempleados, muchos de ellos sumidos en la pobreza extrema. Asimismo, tales reglas son la condición necesaria para el funcionamiento de la economía de mercado, e incluyen lo siguiente: el establecimiento de derechos claros de posesión y de propiedad; el desmantelamiento de la intervención del Estado en la economía, y la consiguiente creación de instituciones jurídicas, fiscales y sociales que proporcionen el marco para una interacción constructiva y sostenida del gobierno y de la economía privada²⁵.

Retomando nuevamente el proceso de privatización de empresas públicas en América Latina, este tampoco ha estado exento de serios problemas, debido sobre todo a la falta de transparencia de los mismos, a que su venta se dio bajo circunstancias en las que el Estado se vio obligado a vender y a la licitación no concurren un gran número de demandantes y por lo tanto no fue verdaderamente competitiva. Por consiguiente los ingresos fiscales obtenidos no reflejaron los montos que probablemente se hubiesen obtenido de haber prevalecido otro tipo de condiciones, es evidente que los criterios alrededor de los cuales tenía que haberse dado la venta de las empresas estatales debieron ser económicas y no burocráticas y discrecionales, estos últimos facilitan uno de los peores males que padece América Latina en el manejo de los recursos estatales: la corrupción.

Si el punto de partida de la privatización es el uso de los criterios políticos, incluso en ese contexto se hubiese tenido que ser muy cuidadoso, ya que se trata de una redistribución patrimonial y de ingresos que modifican las pautas del empleo y de las relaciones laborales. Desde la perspectiva económica, la venta de las empresas paraestatales que debió haber contemplado el estímulo hacia el mejoramiento de la cadena productiva, es decir, el

²⁵ GUITIÁN, Manuel. "El proceso de ajuste y la reforma económica: diferencias aparentes y reales entre Este y Oeste". Pensamiento Iberoamericano. No. 22-23, Julio, 1992-junio, 1993, Tomo I, p.118

eslabonamiento de las grandes empresas con un número cada vez mayor de proveedores nacionales y por supuesto también las condiciones financieras bajo las cuales surgían las nuevas empresas.

El cuadro número 1 proporciona una visión amplia de las características de la privatización de empresas públicas durante las décadas de los ochenta y noventa.

**CUADRO 1
PRIVATIZACION EN PAISES LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS DURANTE LOS AÑOS 80 Y 90**

	Número de Empresas Privatizadas	Ventas Totales (millones de dólares USA)	Observaciones
Argentina	23	3 274	La privatización drástica y abrupta de las grandes empresas públicas ha empezado desde 1990 en adelante
Bolivia	--	--	Ninguna acción. Hay 67 pequeñas empresas públicas manufactureras. Existen restricciones políticas y constitucionales para la privatización de las grandes empresas públicas mineras
Brasil	20	1 470	Proceso lento y muy retórico hasta 1990. La participación estatal en una gran acería y en una empresa electromecánica fueron vendidas al final del año de 1991
Chile	46	3 042	Una privatización profunda y abrupta fue puesta en práctica entre 1985 y 1989. Sólo siguen existiendo unas pocas empresas públicas
Colombia	--	--	Las empresas públicas colombianas no tienen importancia en la economía, la privatización no es un tema importante, reprivatización de un gran banco quebrado, "grupo Gran Colombiano"
México	615	10 000	Privatización gradual de empresas pequeñas y medianas entre 1982 y 1989. Privatización de grandes empresas desde 1990 en adelante.
Perú	5	39	Sólo unos pocos casos en los que las fábricas fueron transferidas a los empleados. La legislación reciente permite la privatización de 23 de las 186 empresas públicas. Estas 23 empresas representan el 2% del total de activos de las empresas públicas.
Venezuela	--	--	Ninguna acción. Se está discutiendo la reprivatización de hoteles, fábricas de azúcar y de cementos.

FUENTE: Cuadro extraído de MELLER, Patricio "Ajuste y reformas económicas en América Latina. Problemas y experiencias recientes" *Op. Cit.* p 43

2.2. LIBERALIZACIÓN Y DESREGULACIÓN DEL COMERCIO.

El cambio de estrategia de desarrollo seguida en América Latina por varias décadas hacia una orientada sobre la base de los mercados externos significa un giro radical en las políticas económicas de los países de la región. De mercados altamente protegidos bajo el paraguas del modelo de Sustitución de Importaciones vía el crecimiento y desarrollo del mercado interno; se pasó a mediados de los ochenta, pero principalmente a principios de los noventa a la apertura de los mercados latinoamericanos.

El objetivo era estimular el crecimiento económico de la región sobre la base del comercio internacional, tan descuidado hasta ese entonces. Bajo esa óptica era necesaria la promoción de las exportaciones latinoamericanas. Sólo así se podían generar los recursos que demandaba el financiamiento de las importaciones y por supuesto el pago del servicio de la abultada deuda externa que padecía América Latina; por lo que colateralmente al desarrollo de esa nueva estrategia en materia de comercio exterior se procedió a la liberalización de los precios, la flexibilización y desregulación de los mercados latinoamericanos.

Entre las medidas de liberalización están: la reforma del régimen de comercio, la desregulación de los tipos de interés controlados y de otros mecanismos cuantitativos de asignación del crédito, la supresión de la normativa que prohíbe o restringe la inversión interna y externa, la privatización de empresas públicas y de la reforma del sistema tributario. Estas medidas se orientan a conceder a los mercados un papel destacado en la asignación de recursos y en el proceso de crecimiento y a reestructurar las instituciones existentes de modo que apoyen mejor el sistema de mercado. Empero en el presente estudio únicamente se proseguirá a describir las reformas en cuanto a liberalización comercial se refiere.

2.2.1. REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA.

La reestructuración productiva constituye hoy un imperativo no sólo para las naciones latinoamericanas, sino para muchos otros países más, incluidos los países desarrollados. Conviene por lo tanto, referirse con mayor precisión a lo que habría que entender como competitividad internacional.

Dicho concepto es clave no sólo para acceder a los mercados externos, sino principalmente para mejorar las condiciones internas de la población, en ese sentido, la definición de Fernando Fajnzylber a nuestro juicio es una de las más acertadas: la competitividad internacional es la capacidad de un país para exponerse al mercado externo y mantener o elevar el nivel de vida de su población. Lo cual exige el incremento de la productividad y, por ende la incorporación de progreso técnico²⁶.

En consecuencia, la promoción de las exportaciones latinoamericanas no debe descansar en la devaluación de sus monedas, a fin de hacer más competitivos los bienes exportables. Por el contrario, estas deben ser el producto de elevados niveles de productividad. Los desarrollos tecnológicos no deben limitarse a la adaptación de tecnología sino que deben incorporar esfuerzos crecientes por parte de las unidades productivas en investigación y desarrollo, así como mejoras sustantivas en la ampliación de la capacidad de la gestión empresarial y en la capacitación de la mano de obra.

Sin embargo, para que la reestructuración de las unidades productivas tengan el efecto multiplicador que de ellas se espera, la economía en su conjunto, también debe de sufrir transformaciones de fondo. Sin esfuerzos sistemáticos en materia del desarrollo de la infraestructura científica y tecnológica de la región, de los transportes; del sistema educativo, del aparato institucional del sector público, de la red financiera y el acceso expedito al crédito con tasas de interés bajas, difícilmente la estrategia de desarrollo hacia afuera como palanca al crecimiento económico interno, puede dar los resultados que de ella se espera.

²⁶ FAJNZYLBER, Fernando. "Competitividad internacional: evolución y lecciones". Revista de la CEPAL. No. 36, diciembre, 1988. p. 13

Hasta ahora el resultado más evidente de dicho modelo ha sido el de que las divisas generadas han servido para pagar el servicio de la deuda externa. Y si bien, ésta constituye un compromiso internacional, el cual América Latina no puede evadir es urgente ir más allá.

En el ámbito propiamente comercial, la región está obligada a buscar una mejor inserción en los flujos de comercio internacionales. Para ello es imperativo que modifique la estructura de su balanza comercial, es decir que sus exportaciones tengan un valor agregado importante. De ahí la trascendencia de diseñar un modelo de desarrollo de carácter integral.

De acuerdo a las ventajas comparativas para el rediseño del perfil de las exportaciones de los países latinoamericanos, este debe partir de una concepción clara sobre las ramas de producción en las que estos tendrían que especializarse a fin de aprovechar no sólo las ventajas comparativas, sino también las externalidades derivadas del entorno económico interno, teniendo siempre presente los elementos antes considerados, seguir de cerca los cambios en la demanda internacional derivados de las innovaciones tecnológicas que afectan a los procesos productivos constituye un elemento que no habría que descuidar. Argentina por ejemplo, a través de su Régimen de Especialización Industrial intenta seguir esta línea de acción²⁷.

Para que los países de la región expandan sus exportaciones en el mercado internacional tomando en cuenta sus ventajas comparativas y competitivas, es necesario estrechar los vínculos entre exportaciones primarias, manufacturas y servicios, al mismo tiempo que deben promoverse las cadenas productivas.

²⁷ BEKERMAN, Marta y Pablo Sirfín. "Política comercial e inserción internacional Una perspectiva latinoamericana" *Revista de la CEPAL*. No. 55. abril. 1995, p 71

Es indispensable también que las empresas exportadoras hagan suyos sistemas de calidad total, producción justo a tiempo y toda otra serie de servicios al cliente. De allí la importancia de que el Estado, a través de instituciones especializadas colabore con el sector privado, fundamentalmente a la pequeña y mediana empresa, en el logro de dicho propósito.

Con relación a las industrias estratégicas estas se pueden definir de dos maneras. Primero, las que pueden lograr un rendimiento a escala cada vez mayor cuando la competencia es indirecta, es decir, cuando se generan economías de escala de productos diferenciados²⁸.

En ambos casos, la competitividad constituye un elemento importante y el mercado externo juega un papel central. La competitividad en ese contexto puede ser mejorada a través de variables macroeconómicas tales como: el tipo de cambio, los costos laborales (salariales, prestaciones sociales, etc.) además de otro tipo de costos entre ellos los provenientes de la carga fiscal. Para asegurar un crecimiento sostenido de las exportaciones que sea compatible con el mejoramiento del nivel de vida de la población, es necesario, alcanzar altos niveles de competitividad, por lo que la economía en cuestión debe abocarse al fomento de la productividad como un todo, es decir, que su ámbito de acción no debe de circunscribirse sólo a un sector o rama de la actividad productiva, sino al conjunto de ellas.

Para lograr una mayor productividad en el ámbito de las exportaciones, es necesario definir con precisión las estrategias de la política comercial a seguir, así como, las que derivan de la aplicación de una política industrial y tecnológica que contemple, entre sus objetivos, el fortalecimiento de la planta industrial. Las pequeña y mediana industrias

²⁸ LEDERMAN, Daniel "Viejas y nuevas políticas comerciales". Revista de la CEPAL, No. 51, diciembre, 1993, p.129

principales fuentes generadoras de empleo deben ocupar un papel importante, sectores clave como la industria y la tecnología (en los casos de la economía latinoamericana) no deben descansar únicamente en la acción del mercado, por el contrario, deben darse conjugaciones entre el sector público y las universidades que permitan obtener en plazos relativamente cortos desarrollos tecnológicos de interés para elevar la competitividad de la planta industrial y en general de las economías latinoamericanas²⁹.

La formación de capital humano es crucial en dicha estrategia de desarrollo industrial y tecnológico por lo tanto el Estado debe de participar activamente en este gran objetivo nacional. Los recursos humanos forman parte del todo continuum de desarrollo. Una masa crítica de mano de obra calificada contribuirá al desarrollo de una estructura física y social que haga posible la reestructuración productiva que América Latina, como otras regiones del mundo, tiene que impulsar³⁰.

Cabe recordar que las nuevas teorías sobre comercio internacional, hacen suyo el principio de establecer una clara diferenciación entre sectores productivos en el comercio internacional, toda vez que mientras ciertos sectores devengan rentas monopólicas, otros obtienen rendimientos normales, la principal fuente de productividad relativa en los sectores con ingresos monopólicos no es la dotación de factores productivos del país, sino la capacidad de dichas empresas para que a través de mecanismos ajenos a la libre competencia genera condiciones de mercado que les permitan la obtención de dichas rentas monopólicas.

En el caso de países pequeños como lo son un gran número de los países latinoamericanos, que no cuentan con empresas grandes que les permitan alterar las reglas del juego planteadas por la competencia internacional, existe la posibilidad de aplicar

²⁹ BEKERMAN, Marta y Pablo Sirlin. *Op. Cit.* p.75

³⁰ IBIDEM, p 71

políticas comerciales en aquellos sectores con rendimientos normales que utilizan economías de escala indirectas vinculadas, por ejemplo, al transporte y a la comercialización internacional³¹.

Asimismo, cabe señalar también otra serie de indicadores relativos al incremento que ha experimentado el comercio intraindustrial de América Latina, ya que estos nos indican que al menos unos países han logrado ser competitivos en sectores específicos. Quizás del producto de la diversificación de algunas economías latinoamericanas y de una participación más comprometida por parte de los agentes económicos que intervienen en dichos sectores.

2.2.2. APERTURA ECONÓMICA.

Como nos hemos referido con anterioridad, la estrategia de desarrollo vía la Sustitución de Importaciones a lo largo de los ochenta, paulatinamente se fue sustituyendo por una estrategia orientada a las exportaciones. En la actualidad, todas ellas se han abierto al exterior; el objetivo ha sido el incremento de su eficacia y el de lograr una mejor inserción a la economía mundial. Sin embargo, los resultados hasta ahora mostrados en la mayor parte de los países latinoamericanos no han indicado que dichos objetivos hayan sido logrados. De ahí la importancia de: 1) contar con una política de desarrollo industrial con mecanismos que permitan elevar la productividad y eficiencia de la industria y 2) definir claramente una política de comercio exterior que le permita a las economías latinoamericanas el acceso a los mercados externos.

³¹ LEDERMAN, Daniel. Op. Cit. p.129

En América Latina la reestructuración económica partió de la apertura de sus economías. Esta se dio a través de la liberalización comercial. En este sentido, el arancel nominal medio de la región hasta 1992, cayó de 45 por ciento a menos de 20 por ciento; asimismo, de hasta 30 tasas arancelarias distintas a no más de siete, y en algunos casos el arancel es uniforme y parejo para todas las importaciones; se han eliminado también gran parte de las barreras no arancelarias, reemplazándolas por aranceles.

Además de estas medidas, se han introducido otras de corte cualitativo como la reducción y simplificación de los controles administrativos (aunque estos han sido insuficientes), subsidios en la producción de ciertos bienes, abaratando con ello los precios, la promoción deliberada de exportaciones manufactureras, y el manejo del tipo de cambio como una forma de inducir (artificialmente) en los precios de los bienes exportables.

En la actualidad, la estructura de las exportaciones sobre todo en los países que mayor peso tienen en la economía latinoamericana ha cambiado. Los bienes tradicionales han dejado de tener el papel significativo que tuvieron en el pasado, ese lugar lo ocupan hoy los productos manufacturados. Sin embargo, aún resta mucho por hacer es materia de política industrial, desarrollo tecnológico y por ende en política de comercio exterior.

En lo que a productos tradicionales se refiere cabe mencionar el éxito obtenido en los mercados externos por Chile y Colombia, que han logrado posesionarse de nichos de mercado de productos como frutas, pescado y productos forestales, como es el caso de Chile, y en segundo a mercados destinados para las flores colombianas³².

La inserción de América Latina al mercado internacional no debe descansar sólo en la apertura de las economías de la región, sino al mismo tiempo debe privilegiar a las

³² SUNKEL, Osvaldo. Op. Cit p.22

exportaciones. Estas no sólo constituyen el medio idóneo para aumentar la productividad y estimular el progreso técnico de las actividades productivas, sino al generar las divisas que el país requiere, pueden apoyar a las economías latinoamericanas, es decir, a los bienes y servicios que se requieren del exterior. No está de más señalar también que la apertura de las economías latinoamericanas debió darse de forma gradual y no de la manera abrupta en que se hizo³³, ya que de esta manera difícilmente se podían ajustar toda una serie de variables macro y microeconómicas.

Ello no significa que no se esté de acuerdo en que la liberalización comercial permite incrementar la competencia mediante la desregulación del mercado vía la reducción de las cuotas y licencias, así como la eliminación de las barreras de entrada³⁴.

En principio todas estas medidas son necesarias a fin de eficientar a la planta productiva y encausarla hacia un crecimiento sostenido, sin embargo para todos los países latinoamericanos, la apertura de sus economías ha sido difícil, Chile y México han logrado desarrollar sectores exportadores bastante dinámicos, empero, ello no acontece así en otras partes de América Latina. Los casos de Brasil y el Perú podrían ejemplificar claramente lo difícil que les ha sido a esos países ajustarse a los cambios motivados por la liberación comercial de sus economías.

Por otra parte, es necesario mencionar que la inserción de América Latina no sólo se debe basar en la selección de políticas comerciales que se limiten sólo a medidas de protección o de apertura con el fin de dar origen a un ajuste estructural beneficioso. Sino que, debido al creciente proceso de globalización económica a nivel internacional, se requiere además, de las medidas tomadas al interior de los países de la región a fin de abrir

³³ LAHERA, Eugenio, Ernesto Ottone y Osvaldo Rosales. "Una síntesis de la propuesta de la Cepal". Revista de la Cepal. No. 55, abril, 1995, p.20

³⁴ CURBELO, José Luis. "Desarrollo y políticas en América Latina en el cambio de siglo". Comercio Exterior. No. 9, México, septiembre. 1992, p 81

sus economías al exterior, de recurrir a los foros internacionales para negociar la generalización de esa apertura a nivel multilateral.

En 1990 por ejemplo, el presidente, en ese entonces de los Estados Unidos de América George Bush, le planteó a América Latina la Iniciativa de las Américas y desde entonces hasta la fecha, se ha venido trabajando en la creación de una zona de libre comercio en la región. Sin embargo, prevalecen muchas dudas sobre las características que asumiría la liberalización en todos y cada uno de los países que en ella participarían, así como los estímulos que los Estados Unidos de América tendrían que proporcionar a los países más débiles para disminuir la asimetría que existe entre las economías latinoamericanas y demás economías del mundo.

En cuanto a los procesos de integración regional, como la ALADI, el MERCOSUR, el CARICOM, MCCA³⁵, si se lo proponen, estos pueden ofrecer ventajas adicionales para el fortalecimiento de la capacidad negociadora de la región, no sólo con relación a la Iniciativa de las Américas, sino también en otros foros multilaterales.

La configuración de bloques regionales constituye también el logro de una mayor eficiencia productiva y de complementariedad económica, toda vez que somete a los productores locales a una mayor competencia. En ese sentido, estos pueden brindar un fuerte impulso al proceso de reconversión de las economías latinoamericanas, al tiempo que les concede economías de escala y espacios económicos para la especialización³⁶.

³⁵ Países que conforman dichos procesos de integración: **ALADI**: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba (observador), Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala (observador), Honduras, México, Nicaragua (observador), Panamá (observador), Paraguay, Perú, República Dominicana (observador), Uruguay, Venezuela. **MERCOSUR**: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, -Chile y Bolivia- (miembros asociados). **CARICOM**: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Haití (observador), Jamaica, República Dominicana (observador), San Cristobal y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tobago. **MCCA**: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En *Almanaque Mundial 1997*, Ed. América S.A. y en Sistema Económico Latinoamericano. *La Nueva Etapa de la Integración Regional*, Ed. FCE, México, 1992, 164 p.

³⁶ BEKERMAN, Marta y Pablo Sirlin. *Op. Cit* p.72

Además, el regionalismo abierto que se propone para los países latinoamericanos, concilia la interdependencia nacida de los acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado, resultantes de la liberalización comercial en general. De este modo, las políticas de integración podrán ser compatibles y complementarias con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional de los países de la región, además la integración comercial se convierte en un mecanismo para diversificar los riesgos que entraña la economía internacional.

A este último respecto, se justifica la regionalización también debido a que la liberalización de las políticas comerciales ha aumentado la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas ante las prácticas desleales y ante la inestabilidad de sus socios en el intercambio de bienes y servicios. Por ello es indispensable que los países de la región, por medio de los bloques comerciales regionales, adopten o perfeccionen reglamentaciones antidumping, medidas compensatorias y cláusulas de salvaguardia. Sin embargo, debe evitarse que las nuevas disposiciones en estos campos sean utilizadas por intereses particulares para activar indebidamente el proteccionismo regional³⁷.

En resumen, la inserción internacional implica un cambio institucional de gran envergadura, a nivel de empresa, a nivel de las relaciones entre empresarios y trabajadores, entre el gobierno y los empresarios, entre el gobierno y los trabajadores, los gobiernos regionales, a nivel del sistema político, a nivel de las relaciones de convivencia. Por consiguiente, abrir una economía es mucho más que bajar aranceles. Es introducirse en una nueva forma de funcionar económica, social y políticamente³⁸. Cuadros 2 y 3

³⁷ LAHERA, Eugenio, Ernesto Ottone y Osvaldo Rosales. *Op. Cit.* p.20

³⁸ FAJNZYLBER, Fernando. *La industrialización trunca en América Latina* Ed. Imagen, México, 1998, p. 45

**CUADRO 2
EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS**

	Crecimiento de las Exportaciones.			Exportaciones/ PIB			Exportaciones	Exportaciones per capita
	(media anual %) 1960-70 1970-80 1980-90			(%) 1970 1980 1990			(millones de dólares (USA) 1990	(dólares USA/Cápita) 1990
Argentina	6,1	2,1	5,4	9,9	9,4	18,5	12.354	382
Bolivia	9,1	-1,7	0,7	37,3	21,5	23,4	831	116
Brasil	8,9	8,2	5,9	8,6	8,3	12,5	31.414	209
Chile	3,5	7,4	6,4	11,5	18,2	26,2	8.310	631
Colombia	4,3	3,7	7,2	14,5	12,3	17,3	7.105	215
México	3,0	10,2	9,5	6,3	8,8	18,6	26.773	315
Perú	1,5	2,3	-1,1	22,1	19,0	18,9	3.276	162
Venezuela	2,6	-5,1	2,2	64,5	37,5	42,7	17.278	876
América Latina	3,9	2,6	5,4	17,1	12,8	19,0	121.747	288

FUENTE MELLER, Patricio "Ajuste y reformas económicas en América Latina: Problemas y experiencias recientes". Op Cit p 33

**CUADRO 3
REFORMAS COMERCIALES EN PAISES LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS**

	Niveles Arancelarios Nominales (%)			Barreras No Arancelarias			
	Arancel medio			Arancel máximo			(Cambios durante los años 80; Situación predominante en 1990-91)
	1980-84	1985-89	1990-91	1980-84	1985-89	1990-91	Arancel mínimo
Argentina				22	50		Gran reducción de la RCs, simplificación de la estructura arancelaria.
Bolivia		20	10	10	20		Eliminación de las RCs y de la mayoría de las franquicias en 1990.
Brasil	43	39	32	73	50	40	Procesos de liberalización gradual.
Chile	35	20	11	35	20	11	Eliminación de todas las Barreras No Arancelarias durante los años 70
Colombia	42	27	21	87	74		Procesos de liberalización gradual.
México	27	10		80	40	20	Las licencias de importación, que cubrían el 100% de las importaciones en 1982, estaban abolidas en 1989.
Perú		43		50	100		Eliminación de todas las RCs, simplificación de la estructura arancelaria
Venezuela		40		50	80		Eliminación de la mayoría de las RCs en 1989.

FUENTE MELLER Patricio Op cit p 37

2.2.3. FLUJOS DE CAPITAL Y MERCADOS CAMBIARIOS.

Como se ha tratado en el capítulo anterior, durante el período de la Industrialización vía la Sustitución de Importaciones, muchos países latinoamericanos hicieron uso de tipos de cambio múltiples, unos pocos países utilizaron un sistema dual, con el tipo de cambio oficial controlado para los componentes de la balanza comercial y un cambio libre para la cuenta de capital. Sin embargo, hacia fines de los años ochenta prevalecía un tipo de cambio unificado en la mayoría de los países de la región.

Lo cual en cierta forma encuentra una explicación en la necesidad de liberalizar la economía a fin de estimular los flujos de capital hacia el interior de la región latinoamericana, materializados en la inversión privada dentro de las industrias competitivas y en el ingreso de capital proveniente de las exportaciones de dichas industrias.

En este sentido, antes de 1980, México y Venezuela, por ejemplo, tenían un tipo de cambio nominal fijo ligado al dólar; para mantener estable el tipo de cambio real en un entorno inflacionario, Brasil y Colombia utilizaron un sistema de minidevaluaciones gradual pasivo durante más de dos décadas, por su parte, Argentina y Chile prefirieron emplear un sistema de minidevaluaciones gradual activo para orientar las expectativas inflacionarias a finales de los años setenta; en los programas de estabilización de Chile (1979-82), Bolivia (1985-86) y Argentina (1991-92) se ha utilizado un tipo de cambio fijo como ancla nominal; Venezuela (1989) y Perú (1990-91) aplicaron la flotación libre; y Chile ha estado aplicando, durante la presente década, una combinación de ajuste gradual pasivo y de flotación dentro de una banda del 10 por ciento³⁹.

³⁹ MELLER, Patricio. *Op. Cit.* p. 37

Ahora bien, las modificaciones del régimen cambiario están relacionadas con la función atribuida por la nueva política económica al tipo de cambio. En sí, el uso del tipo de cambio para la asignación de recursos desempeña un papel importante en la liberalización comercial y en los procesos de expansión de las exportaciones. La liberalización de las importaciones, acompañada de una devaluación, sirve para minimizar los costes del ajuste relacionados con el proceso de reasignación.

El hecho de que la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias sean por lo general, un proceso largo, implica que se necesitaría una devaluación proporcional a lo largo del proceso de liberalización comercial. Sin embargo, una devaluación real creciente sostenida no es una política viable, especialmente en una economía de tendencias inflacionarias; por ello, parecería más conveniente realizar una devaluación importante y rápida, antes de poner en marcha la liberalización de las importaciones, haciendo a continuación todo lo posible por evitar el deterioro del tipo de cambio real, antes de proceder con las fases siguientes de la reforma liberalizadora. Esta fue la experiencia de las reformas del régimen comercial chileno durante los años setenta; después de haber rebajado las barreras arancelarias y no arancelarias, hasta la tercera parte de su nivel inicial, la producción interna mantuvo la misma protección externa debido a la devaluación complementaria abrupta y al principio del proceso de reestructuración económica ⁴⁰.

Debido a lo anterior la condición necesaria a fin de liberalizar comercialmente las economías latinoamericanas, es que debe existir un tipo de cambio real elevado y estable, para poder aumentar la competitividad internacional y promover las exportaciones.

⁴⁰ IBIDEM. p.38

En este sentido, la mayor parte de las economías de los países latinoamericanos mantuvieron durante la segunda mitad de los años ochenta tipos de cambio superiores a los de la década anterior (Véase cuadro 4). Este es uno de los factores clave que explica su reciente orientación hacia la expansión de las exportaciones.

Para mantener esta tendencia de crecimiento en las exportaciones, los países de la región necesitarán una mayor intervención en capital físico y humano; no obstante, el cambio de la mentalidad empresarial dirigido a conseguir que considere el mundo entero como mercado para los propios productos y se adquiera la capacidad para competir en el exterior, lo cual constituye un proceso lento.

Otra cuestión importante relacionada con el crecimiento de las exportaciones se refiere a la forma en que la devaluación nominal, en un entorno inflacionario, se convierte en una devaluación real. Una devaluación nominal incrementa el precio de los bienes transables en moneda local y, con ello, su precio en relación con los bienes no transables ⁴¹.

Este cambio de precios relativos fomenta la sustitución de la producción hacia los productos transables, y del gasto hacia los no transables; ambas relaciones contribuyen claramente a reducir el déficit por cuenta corriente, es decir, respecto a las importaciones y las exportaciones. Sin embargo, para evitar que una devaluación nominal se vea erosionada por la inflación, se requieren varias condiciones. La primera, es que la política fiscal y la política monetaria deben respaldar la devaluación, esta es una condición necesaria pero no suficiente. En segundo lugar, a corto y mediano plazo, una devaluación real necesita una reducción de los salarios reales. En tercer lugar, el empleo de un sistema de cambio reptante, después de una devaluación, ha demostrado empíricamente ser el método más adecuado para mantener el nuevo valor real del tipo de cambio ⁴².

⁴¹ IBIDEM. p 38-39

⁴² IBIDEM. p.39

Ahora bien, una situación de desequilibrio interno y externo no puede resolverse con el uso de un único instrumento, el tipo de cambio, sin embargo, cuando existen empresas públicas exportadoras, el instrumento de tipo de cambio puede ayudar a reducir simultáneamente el déficit público y el desequilibrio comercial externo. Además, el hecho de que las empresas públicas exportadoras realicen operaciones de cambio puede ayudar a hacer más fáciles los procesos de esterilización y, por esa vía, reducir las presiones para la apreciación del tipo de cambio ⁴³.

Además, cuando se emplea el instrumento de tipo de cambio para reducir uno de dichos desequilibrios, tal reducción va acompañada de un incremento en el otro desequilibrio. Esto debido a que cuando se aplica la tasa de interés interna para combatir la inflación, y la tasa de cambio para promover las exportaciones, los flujos de capital atraídos por las diferenciales tasas de interés introducen presiones a favor de una revaluación de la divisa y, por otro lado, su impacto monetario complica los esfuerzos de estabilización de precios. Al menos esta es la situación que se ha observado en la mayor parte de los países latinoamericanos durante el año de 1991, cuando las entradas de divisas llevaron a la apreciación de los tipos de cambio ⁴⁴.

⁴³ IBIDEM. p.40

⁴⁴ IBIDEM.

CUADRO 4
EVOLUCION DEL TIPO DE CAMBIO REAL EN PAISES LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS,
1970-1991
(1980=100)

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Venezuela
1970-79	183,3	102,8	65,9	94,4	112,1	103,9	76,8	105,1
1980	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1981	116,7	70,6	83,5	81,9	87,9	88,2	86,3	89,9
1982	178,3	100,0	78,0	93,1	81,8	127,6	77,9	81,8
1983	178,3	63,6	103,3	109,7	82,8	164,5	89,5	90,9
1984	155,0	64,3	108,8	112,5	88,9	123,7	88,4	104,0
1985	166,7	69,9	109,8	138,9	101,0	131,6	105,3	101,0
1986	175,0	87,4	112,1	162,5	132,3	152,6	88,4	119,2
1987	208,3	85,3	108,8	172,2	150,5	156,6	77,9	159,6
1988	228,3	93,7	101,1	180,6	151,5	126,3	88,4	154,5
1989	250,0	90,2	80,2	169,4	154,5	117,1	54,7	178,8
1990	188,3	109,8	67,0	175,0	175,8	115,8	40,0	189,9
1991	138,3	109,1	74,7	166,7	171,7	101,3	31,6	174,7

FUENTE: MELLER, Patricio. Op. cit. p. 39

CAPITULO 3

EL CASO DE CHILE

En este capítulo se procederá a abordar en términos generales los cambios ocurridos en Chile, país que presenta algunos elementos diferentes a la evolución económica antes tratada para otros países de la región latinoamericana.

En primer lugar, entre los años de 1970 a 1973 se estableció un régimen socialista, que concluyó con el golpe de estado realizado por las fuerzas armadas de ese país el 11 de septiembre de 1973, el cual finalizó en 1989 tras convocar a un plebiscito a la sociedad chilena, logrando así, que un nuevo gobierno democrático gobernara Chile a partir de 1990.

En este contexto, Chile experimentó transformaciones tanto económicas como sociales. Entre las económicas se encuentra la transformación de la economía chilena desde una de las más reguladas de América Latina, a ser una de las economías más liberalizadas.

En este sentido, las reformas implantadas de los años 1973 a 1989 estaban básicamente dirigidas a liberar el sistema de precios, privatizar las empresas del sector público y reducir el papel del Estado dentro del ámbito económico; asimismo a hacer efectiva la apertura comercial.

En el terreno económico, lentamente se fue definiendo una nueva estrategia de desarrollo con consecuencias políticas y sociales profundas que transformarían la estructura de la economía chilena.

Entre las consecuencias de carácter político y social, que durante la dictadura militar del General Augusto Pinochet, experimentó el pueblo chileno, cabe destacar, la violación de los derechos fundamentales del hombre, tales como la falta de la libertad de expresión, la infame represión política, privación de la libertad, asesinatos, tortura y desaparición de un gran número de personas, además de la supresión de todas aquellas actividades políticas que pudieran contravenir al régimen militar.

Retomando el tema de la evolución y de la reestructuración económica de Chile, centraremos nuestra atención en una primera instancia en la trayectoria económica de dicho país, teniendo en cuenta las modalidades de la inserción de la economía chilena en la economía mundial.

3.1. LA ECONOMÍA CHILENA Y EL MODELO VÍA LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES.

El desarrollo industrial chileno vía la Sustitución de Importaciones, alcanzó un gran dinamismo en una etapa temprana, que luego cayó paulatinamente al agotar las posibilidades inherentes de ese modelo de crecimiento, dejando de ser el eje del desarrollo económico.

Dicho modelo, mediante la instrumentación de altos niveles de protección, que se materializaron en el uso de instrumentos arancelarios muy elevados, incentivó el desarrollo de la industria chilena.

El grado de industrialización alcanzado por la economía chilena, en el transcurso de los años cincuenta, se ubicó por arriba de lo registrado para el conjunto de la región latinoamericana, que fue del 20 por ciento, mientras que Chile llegó al 23 por ciento, con fuerte participación de las actividades ligadas al mercado interno: textiles, alimentos, calzado, etcétera¹.

Respecto a otras ramas industriales tales como la metalmeccánica y la rama química, a pesar del fuerte impulso que se les dio, su participación fue menor, a las actividades anteriormente mencionadas, de hecho se experimentó una declinación mayor durante las dos décadas posteriores a los años cincuenta.

Entre 1964 y 1970, el gobierno demócrata cristiano de Eduardo Frei, estableció un proyecto que tuvo como uno de sus objetivos básicos el desarrollo industrial diversificado. Así, a partir de 1967 se observa un fuerte apoyo económico por parte del Estado², es decir, se incrementó la inversión pública, tanto en el sector industrial como en la creación de infraestructura, asimismo se canalizó el crédito y se dio una mayor apertura para el capital extranjero. Los resultados de esto, se vieron principalmente en la dinamización de nuevas actividades industriales tales como el papel y la celulosa; material de transporte; minerales no metálicos, productos metálicos; productos químicos y maquinaria no eléctrica.

El proyecto diversificador de Eduardo Frei, estaba orientado a incrementar el comercio exterior, sobre todo el dirigido a la región latinoamericana; en 1969 se firma el Pacto Andino, que incluía a países como Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y Chile, por

¹ ARANCIBA, Córdova Juan. América Latina en los ochenta: reestructuración y perspectivas. Ed. IEEc. UNAM. México, 1994, p. 32

supuesto, con enormes ventajas para este último, que representaba los mayores niveles de industrialización dentro del grupo.

El ingreso de Chile al Pacto, produjo que se incrementaran de manera considerable las exportaciones chilenas, logrando conseguir un importante superávit comercial entre 1968 y 1970. Es necesario mencionar que las exportaciones chilenas se reducían al cobre y a otros recursos naturales, con bajo grado de elaboración, en los cuales el país poseía marcadas ventajas comparativas con respecto al exterior³.

Sin embargo, pese a los logros industriales y comerciales obtenidos, el proyecto del presidente Eduardo Frei comenzó a experimentar serios problemas en el plano social, al descuidarse uno de los más importantes objetivos del programa de desarrollo: la distribución del ingreso nacional. En 1969, por ejemplo, el 80 por ciento de la población ocupada recibía dos salarios mínimos, mientras el 0.3 por ciento llegaba a más de 20 salarios mínimos; situación que provocó - entre otras cosas- que en las elecciones presidenciales de 1970, triunfara el candidato de la Unidad Popular, Salvador Allende⁴.

ESTA TERCERA PARTE
SALVA DE LA BIBLIOTECA

3.1.2. EL PROYECTO INDUSTRIALIZADOR DEL GOBIERNO DE LA UNIDAD POPULAR:

1970-1973

Durante el gobierno de Salvador Allende en el período de 1970 a 1973, se intentó llevar a cabo una transformación económica y social profunda, con proyecciones socialistas, sobre

³ La Corporación de Fomento Fabril (CORFO), institución estatal, incrementó sus inversiones de 7 por ciento en 1965 a 37 por ciento en 1967. A.G., Frank. "La política económica de Chile, desde el Frente Popular hasta la U. P." Punto Final. No. 153, Santiago de Chile.

⁴ ARANCIBA, Cordova Juan. Op. Cit p 33

todo a partir de la reestructuración de la propiedad y de la distribución del ingreso nacional, ello con base en el programa de reformas estructurales de la Unidad Popular⁵.

El programa de la Unidad Popular visualizaba un tipo de economía, dividida en tres sectores: la social, la mixta y la privada. El sector social era el que contemplaba la dirección estatal de las *grandes mineras*, bancos, compañías de seguros y actividades de comercio exterior, empresas más importantes y monopolios de distribución, industrias estratégicas y monopólicas, además de aquellas actividades que se juzgaran como condición para el desarrollo económico y social del país. El sector mixto al ser constituido por capitales privados y estatales, *permitiría por ejemplo*, cancelar deudas con el Estado con acciones de empresas privadas⁶.

Dicho programa, contemplaba, además, disminuir las relaciones económicas con los Estados Unidos de América, lo cual no sólo ocurría a través de la nacionalización de los intereses estadounidenses, como en el caso el sector minero, específicamente el cobre, sino también a través de la cancelación de una serie de acuerdos con ese país.

La implantación del programa de la Unidad popular, dio como resultado que el Estado pasara a controlar, mediante expropiaciones, las actividades estratégicas como la gran minería del cobre y otros productos mineros, así como las principales empresas industriales y de comercialización del país.

⁴ IBIDEM. p. 33

⁵ Partido político que representaría en ese momento a la democracia de Chile.

⁶ GARCIA, Rigoberto. (Compilador). Economía y política durante el gobierno militar en Chile, 1973-1987. Ed. F.C.E. México, 1989, p. 37

De hecho en el año de 1972 se publicó una lista de cerca de 90 empresas que serían transferidas a las esferas de propiedad social y mixta. Asimismo, se practicó la intervención y requisición, mediante las cuales el Estado asumiría la administración de una empresa sin interferir en su propiedad. En conjunto, se estimaba que en 1973 el gobierno tenía el control de cerca del 30 por ciento de la propiedad industrial⁷.

En el plano social, el programa de la Unidad Popular, ponía especial énfasis en la reforma agraria, en el problema de la educación universitaria de tal manera que su atención estuviera en la solución de los problemas nacionales. De igual forma, el gobierno de Allende pretendía un aumento nominal de los salarios de un 40 por ciento como compensación por la tasa inflacionaria de 1970, del 35 por ciento, en la práctica dicho aumento salarial fue aún mayor, aproximadamente el 55 por ciento.

Para 1971 los resultados de la política económica aplicada por el gobierno chileno fueron que el PIB creciera a casi un 8 por ciento anual y el desempleo disminuyera de 8 por ciento a 4 por ciento, la cifra más baja que se ha registrado en Chile durante el transcurso de las tres últimas décadas⁸.

En lo referente a la producción industrial, esta se mantuvo considerablemente alta en el transcurso del primer año. Empero, a partir del segundo trimestre de 1972, comenzó a declinar y para 1973, la producción agrícola cayó substancialmente; sólo la minería de cobre mantuvo su nivel durante 1972, pero declinó al año siguiente.

⁷ GARCIA, Rigoberto. Op. Cit. p. 41

⁸ VUSCOVIC, Pedro. "La política económica de la U. P." La vía chilena al socialismo. Ed. Siglo XXI. México, 1973.

Con respecto a las reservas de divisas, estas eran aceptables al iniciar Allende su período presidencial, debido principalmente a las exportaciones de bienes alimenticios y combustibles, desafortunadamente las exportaciones no alcanzaron a cubrir las importaciones, lo que provocó un déficit en la balanza de pagos y un descenso de las reservas de divisas.

De esta manera, la economía chilena fue acumulando serias deficiencias con el programa de la Unidad Popular lo que llevó a sensibles desacuerdos y malestares tanto en la política, como en lo social provocando finalmente, entre otros hechos, el golpe militar en 1973. Esto trajo como consecuencia, nuevamente una transformación económica y social en Chile distinta a la que pretendía Salvador Allende.

3.2. REESTRUCTURACIÓN DE LA ECONOMÍA CHILENA

El golpe militar del 11 de septiembre de 1973 puso fin al intento de cambio hacia el socialismo en Chile. El General Pinochet, una vez en el poder, hizo suyos los principios del neoliberalismo, y que en Europa, particularmente Gran Bretaña y en América, los Estados Unidos, constituían sus más fieles propagandistas.

La economía chilena pasó de ser una de las economías más reguladas de América Latina, a una de las más liberalizadas. Se abrieron los mercados, dejando al sector privado como el eje principal del desarrollo económico con una orientación de la economía chilena hacia su inserción en la economía internacional.

Sin embargo, antes de proseguir con la temática que nos ocupa, es necesario señalar, aunque sólo sea de manera general, la situación económica de Chile tuvo durante las décadas setenta y ochenta, pues es entre estas décadas en que la economía chilena experimentó importantes transformaciones de carácter estructural.

3.2.1. SITUACIÓN ECONÓMICA EN CHILE DURANTE LOS AÑOS SESENTA Y OCHENTA

La económica de Chile en 1973 presentaba una inflación que ascendía día con día aproximadamente en un 1 por ciento, existía una fuerte escasez de productos y el déficit de la balanza de pagos alcanzaba dimensiones importantes. Ante esta situación, el gobierno militar inició tomando medidas que se dirigieron a la estabilización económica del país. Entre estas medidas se encontraban: 1) Una disminución de los gastos públicos y el déficit presupuestario, que bajo desde 24 por ciento del PIB en 1973 a 8 por ciento en 1974, 2) una baja en más de 30 por ciento de los sueldos y salarios reales entre 1973 y 1974⁹. Adicionalmente, en 1974 se comenzaron a reducir los aranceles, así como también se liberalizaron (paulatinamente) los mercados de capitales. Dichas medidas estaban orientadas a la apertura de la economía chilena, a fin de reinsertarla a la economía mundial, bajo otro tipo de parámetros.

Como resultado de ello, la producción manufacturera aumentó. Sin embargo, la inflación alcanzó en 1974, el 370 por ciento¹⁰. El déficit fiscal disminuyó, pero el déficit de cuenta corriente aumentó hasta llegar a más de 200 millones de dólares en 1974, casi tanto

⁹ GARCIA, Rigoberto. Op. Cit. p.64

como en 1973. Esto provocó que el gobierno implementara un programa económico de *shock*, que implicaba que las medidas arriba señaladas fueran más rígidas. El sector público disminuyó su personal un 15 por ciento aproximadamente, lo que trajo consigo que a fines de 1975 el desempleo rebasara el 20 por ciento. Ese mismo año, el déficit de cuenta corriente aumentó a 491 millones de dólares, esto principalmente por los bajos precios del cobre¹¹, el PIB disminuyó 12.9 por ciento y la producción industrial 23.5 por ciento¹².

En 1976 la economía chilena experimentó resultados relativamente positivos, pues la inflación disminuyó, un 198 por ciento. Asimismo, el déficit público disminuyó, sólo 2 por ciento del PIB; la producción aumentó un 3.5 por ciento comparado con el año anterior. Empero, el desempleo continuó acrecentándose. El déficit de la balanza de cuenta corriente también descendió, pero esta disminución no fue consecuencia del aumento de exportaciones, sino de la baja en las importaciones¹³. En lo que respecta a la industria, esta se mantuvo situada en el mismo nivel que durante 1975¹⁴.

Entre los años de 1977 y 1981, como se muestra en el cuadro 1, la economía chilena pareció experimentar una recuperación, toda vez que la inflación bajó al 30 y posteriormente al 40 por ciento, las exportaciones aumentaron, y el déficit fiscal experimentó un leve excedente. Dicha situación en América Latina se consideraba algo singular; los salarios comenzaron a recuperarse, lo que a su vez ayudó a que la demanda interna aumentara. Resumiendo, para Chile, prácticamente la década de los setenta terminó en un período de *boom* económico, en el cual el PIB logró crecer en un 8 por ciento durante 1979.

¹⁰ Comparado con el año anterior la cual ascendía a poco más de 600 por ciento.

¹¹ Principal producto de exportación chileno.

¹² MELLER, Patricio, et. al. Chile: evolución macroeconómica, financiación externa y cambio en político en la década de los ochenta. Ed. CEDEAL, Madrid, 1992, p.20

¹³ El déficit en este año fue alrededor de 148 millones de dólares. En GARCIA, Rigoberto. Op.Cit. p 67

¹⁴ GARCIA, Rigoberto. Op. Cit. p. 67

CUADRO 1
CHILE, 1977-1980: INFLACIÓN, CRECIMIENTO DEL PIB, PRODUCCIÓN INDUSTRIAL, EXPORTACIONES,
ÍNDICE DE ACCIONES Y SALDO DEL PRESUPUESTO FISCAL

	1977	1978	1979	1980
Inflación	84	37	39	31
PIB (% de crecimiento)	9.9	8.2	8.3	7.8
Producción industrial (índice del Instituto de Estadística) (1968=100)	93.8	100.8	108.6	115.0
Exportaciones (millones de dólares)	2,185	2,460	3,835	4,706
Saldo presupuestario (% del PIB)	-1.5	-0.8	+1.7	+2.1
Índice de acciones (1980=100)	24.1	44.4	53.5	100.0
Índice de sueldos y salarios reales (1970=100)	71.5	76.0	82.3	89.0

FUENTE GARCÍA, Rigoberto. *Op. Cit.* p.68

Empero, si bien tuvieron lugar logros económicos importantes, Chile no logró resolver el problema más apremiante, la *desocupación*, que para fines de los setenta ya alcanzaba una tasa de 17.2 por ciento¹⁵ de la población económicamente activa, la cual se había mantenido en niveles persistentemente altos luego de la recesión de 1975, y que continuó a pesar de la recuperación económica del país.

Por otra parte, a partir de 1978 la política cambiaria comenzó a ser utilizada con fines de estabilización económica. Dicha política finalmente adoptó un tipo de cambio fijo en junio de 1979 (39 pesos por dólar). La apreciación del tipo de cambio provocó la *disminución del ritmo de crecimiento de las exportaciones* e incentivó una sustitución del consumo intemporal, acelerando la compra de bienes durables.

¹⁵ MELLER, Patricio, et. al. *Op. Cit.* , p.9

Lo anterior, permite ver que al iniciarse la década de los ochenta la economía chilena mostraba, los primeros síntomas de lo que sería luego una crisis de exceso de gasto, estimulado por la fuerte liquidez existente en la economía; debido principalmente, al aumento del crédito externo que afectaría posteriormente la solvencia del sistema financiero, al aumentar las carteras vencidas, dado que el sector privado se encontraba fuertemente endeudado.

Adicionalmente, el flujo de capitales que permitía financiar el déficit en cuenta corriente, disminuyó fuertemente en el cuarto trimestre de 1981. Dicha reducción reflejó en primer lugar la preocupación de la banca internacional por la evolución macroeconómica de Chile. Posteriormente se le agregó la crisis mexicana en 1982. Todo ello trajo como consecuencia que disminuyeran los créditos por parte de instituciones financieras internacionales hacia toda la región latinoamericana en general.

La caída del flujo de capitales externos comenzó a producir una caída sostenida de las reservas internacionales chilenas. A lo que se le sumó un deterioro de los términos de intercambio, pues el comercio exterior del país cayó en un 12 por ciento en 1981 y en 13.8 por ciento en 1982¹⁶, lo que vino a agravar aún más la situación de la economía chilena.

La respuesta por parte del gobierno chileno, fue una política de ajuste automático: el déficit en cuenta corriente y la pérdida de reservas produciría una contracción equivalente de la oferta monetaria que induciría un incremento en las tasas de interés y una caída en el gasto; lo que a su vez llevaría a una caída en las importaciones y en los precios. De esta

¹⁶ IBIDEM. p. 11

forma se revertiría la apreciación real del tipo de cambio, tendiéndose hacia el equilibrio externo e interno¹⁷.

Empero, la política de ajuste automático no funcionó debido a que los precios internos nunca se ajustaron de manera que compensaron la pérdida del valor del tipo de cambio real, con lo cual el mantenimiento de la política cambiaria se volvió insostenible. Además, a partir del cuarto trimestre de 1981 comenzó una continúa pérdida de las reservas internacionales.

A mediados de 1982, el peso chileno sufrió una devaluación de un 18 por ciento, y se implementó una política de ajustes diarios en el tipo de cambio, lo cual marcó el abandono del ajuste automático para enfrentar la crisis; entre las medidas complementarias, se incluyó la suspensión de la indexación salarial, una mayor regulación financiera y un nuevo proceso de privatización.

Sin embargo, las medidas anunciadas no lograron detener la crisis y el Estado tuvo que intervenir en el sector financiero, lo que implicó que debía comprometerse a responder frente a los acreedores nacionales. En enero de 1983 se intervino en cinco bancos (entre los que se encontraban los dos mayores bancos privados de Chile), se liquidaron dos bancos y una sociedad financiera y dos bancos quedaron bajo supervisión directa.

Ante este contexto de crisis financiera, recesión interna y de una paralización de las líneas de crédito internacionales, se produjo un proceso de negociación con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y luego con la banca internacional, lo cual se destacará en el apartado siguiente.

¹⁷ IBIDEM. p.12

Los acuerdos con el FMI, facilitaron al país las negociaciones con la banca internacional; respecto a esto se logró negociar la reprogramación de las amortizaciones de los créditos externos y la obtención de un préstamo para cubrir parcialmente el pago de la deuda externa¹⁸. A cambio, el gobierno chileno se comprometió a responder por los créditos externos que el sector privado contrajo sin garantía estatal y concedió el aval del Estado a los pagos reprogramados y a los recursos adquiridos.

La estrategia de una mayor reactivación interna se vio frenada por la restricción de recursos externos y por la presión de FMI frente al incumplimiento de las metas acordadas en términos del déficit en cuenta corriente, pues este aumentó desde 1.117 millones de dólares en 1983 a 2.111 millones en 1984¹⁹; tal situación produjo en 1985 nuevos cambios en la política económica, la prioridad en este período se orientó a fortalecer la situación del sector externo, que incluyó tanto políticas de devaluación real y estímulo a las exportaciones, como la búsqueda de créditos externos a través de organismos *multilaterales* y una política de austeridad en el plano interno; además de que se inició un nuevo programa de privatizaciones.

Así, a partir de 1986, la economía chilena comenzó a entrar en un proceso de recuperación, que en 1987 se materializó con la existencia de un superávit en las cuentas fiscales, la cantidad de dinero creció en forma moderada, y la balanza comercial mostró un saldo positivo que compensó parcialmente el pago del servicio de la deuda externa.

¹⁸ Después de esta negociación, se suspendieron otros acuerdos en junio de 1984, noviembre de 1985, febrero de 1987 y agosto de 1988.

¹⁹ MELLER, Patricio, et. al *Op. Cit.*p.15

Al finalizar la década de los ochenta se comenzó a experimentar nuevamente una expansión del gasto público, estimulada por el crecimiento de la cantidad de dinero, que más bien estuvo ligado a motivos políticos, pues en 1989 se llevarían a cabo las elecciones presidenciales. En este año, el PIB creció en un 10 por ciento y la tasa de inflación anualizada del último trimestre superó el 30 por ciento, lo que llevó a que durante los primeros meses del nuevo gobierno se entrara a una fase de ajuste para desacelerar el crecimiento del dinero y la inflación ²⁰.

Ahora bien, es necesario destacar que durante el transcurso de los años en que gobernó el General Augusto Pinochet, se fue gestando la estructura económica que en la actualidad presenta Chile, por ello a continuación, se describirán las medidas que en materia de política económica el gobierno chileno implementó. Dentro de estas medidas, gran importancia tienen, para las transformaciones de la estructura económica, los programas de ajuste económico impuestos por el Fondo Monetario Internacional.

3.2.2. PROGRAMAS DE AJUSTE DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

En enero de 1983 se suscribió un primer acuerdo con el Fondo Monetario Internacional que incluyó un crédito inmediato por 325 millones de dólares y un crédito contingente por 550 millones de dólares, sujeto al cumplimiento de un programa de ajuste por parte de las autoridades económicas. El acuerdo obligó a Chile a priorizar el pago de la deuda externa; en este sentido, el país se obligaba a no sobrepasar ciertos límites en materia de déficit en

²⁰ IBIDEM. p.17

cuenta corriente y pérdida de reservas internacionales, así como a seguir una política restrictiva en términos del gasto público interno²¹.

Es necesario mencionar que a partir de este primer acuerdo, Chile comienza a suscribir una serie de acuerdos con dicha institución financiera internacional, estos involucran no sólo la obtención de préstamos, sino también, como ya se había hecho mención, la adopción de programas recomendados por el FMI.

Los programas que Chile adoptó fueron en una situación de profunda recesión interna: pues el PIB había caído en un 14 por ciento en 1982, el desempleo alcanzaba un 30 por ciento y existía un cuasi colapso de los sectores productivos y financieros; a pesar de esto, los programas del FMI señalaban en forma explícita que el programa más urgente era el reducir el monto de la deuda externa; las prioridades de las políticas del FMI marcaron el desarrollo de la política económica chilena a partir de 1983²².

Respecto al objetivo de reducir la deuda externa de Chile, el programa del FMI contempló una abrupta reducción del déficit en cuenta corriente y el pago completo y puntual del servicio de la deuda externa. Los elementos centrales del programa para este fin fueron: a) la política fiscal; b) la política monetaria y c) la política salarial.

Dentro de la política fiscal, sugería el control del déficit del sector público, ya que se consideraba desde el comienzo un componente central del ajuste. Cabe señalar que el sector público había tenido superávit en el período previo al *stock* de la deuda externa, sin embargo, posteriormente se realizó un importante ajuste fiscal.

²¹ IBIDEM. p.9

²² IBIDEM. p.30

Respecto a la política monetaria, de acuerdo con los programas de FMI, era necesario neutralizar el efecto monetario de los subsidios fiscales proporcionados por el Banco Central al sector privado, con el objeto de evitar la quiebra de los bancos y de las empresas que formaban parte de dicho sector; se establecieron restricciones al monto del crédito que podía ser canalizado hacia el sector público.

Ahora bien, la política salarial, se orientaba a validar la devaluación real, lo cual implicó la abolición de la indexación salarial y una reducción en términos reales del piso alcanzado por los salarios utilizado en la negociación colectiva.

Aún cuando el cumplimiento satisfactorio de los programas fijados por el FMI a fines de 1984 el déficit en cuenta corriente era de 760 millones de dólares, superior al objetivo establecido por el FMI, es decir, en vez de lograr un déficit en cuenta corriente del 4.5 por ciento del PIB, este alcanzó el 7.3 por ciento del PIB. El déficit en cuenta corriente de 1984 fue todavía mayor que el de 1983²³.

El Programa de Facilidad Ampliada del FMI para 1985 estuvo nuevamente orientado a reducir el déficit de 1984; para este fin se implementaron nuevas devaluaciones reales; pues se percibió que el elevado peso de la deuda externa requería de un tipo de cambio real mayor del que había sido estimado previamente. En este período, el FMI definió una vez más la estrategia de desarrollo de corto y mediano plazos de Chile. De esta manera, el crecimiento económico basado en la expansión de las exportaciones permitiría servir el pago de la deuda externa de una manera ordenada y el control del nuevo endeudamiento reduciría el coeficiente deuda externa-PIB.

Las autoridades económicas chilenas, tenían como prioridad cumplir totalmente con los objetivos del FMI y paulatinamente los relacionados con el sector externo; de esta manera, fue que el déficit en cuenta corriente que superaba los 2,000 millones de dólares en 1984, se redujo a cerca de 800 millones en 1987²⁴.

Durante este período, existió una estrecha vinculación entre el FMI y el Banco Mundial, esto con la finalidad de asegurar la consistencia entre las medidas de estabilización y de ajuste estructural. Dichas instituciones coincidieron tanto en cuestiones globales, como específicas para apoyar al gobierno de Chile en la renegociación de la deuda externa con la banca privada internacional.

Las reformas estructurales más importantes que tradicionalmente contenían los programas de ajuste SAL del Banco Mundial, ya habían sido implementados en Chile previamente al problema de la deuda externa. De hecho, el componente nuevo más importante de los programas SAL lo constituía la creación de un Fondo de Estabilización del Cobre.

La lógica económica que encuentra el FEC es que dado el elevado peso de la deuda externa chilena y el restringido acceso al crédito externo, el mantenimiento del tipo de cambio real depreciado por muchos años era considerado como crucial. El cobre representaba cerca del 45 por ciento de las exportaciones chilenas; luego, al incrementarse en el precio del cobre generó presiones para una apreciación real del peso, desincentivando de esta manera, la inversión en otras actividades productivas con el objeto de orientarlas

²³ IBIDEM. p.31

²⁴ IBIDEM. p.32

hacia a la exportación. De esta forma, el FEC constituiría un mecanismo para romper la conexión entre el precio del cobre y una oferta exportable diversificada²⁵.

Finalmente, el programa SAL fracasó incluso con relación al cumplimiento de este objetivo específico. Dado el elevado precio del cobre en 1988 y 1989, el fondo antes mencionado debió haber acumulado 1,700 millones de dólares a fines de 1989. Empero, las autoridades económicas del régimen militar utilizaron la mayor parte de estos recursos para financiar las políticas expansivas de 1988 y 1989, para sí ganar votos en el Plebiscito de 1988 y en las elecciones presidenciales de 1989²⁶.

3.2.3. PRIVATIZACIÓN E INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

Con la nueva estrategia de desarrollo orientada hacia las exportaciones se han ampliado las oportunidades y los desafíos del sector privado. El restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos ha creado un ambiente de mayor estabilidad y previsión que han estimulado las inversiones productivas tanto de origen nacional como extranjero, dando con ello lugar a un proceso de privatización de empresas estatales.

En Chile, como en el resto de los países latinoamericanos, la privatización es considerada hoy en día como la vía fundamental que se está aplicando para el desmantelamiento del aparato estatal como interventor en los asuntos económicos del país; el proceso de privatización radica en la decisión de ceder a los agentes económicos privados el papel preponderante en el aparato productivo del país.

²⁵ IBIDEM. p.33

²⁶ IBIDEM.p.33

Con el proceso de privatización en Chile, encontramos que el Estado, que había desempeñado un papel tradicionalmente preponderante en la economía²⁷, disminuyó su rol como agente económico, dando lugar tanto a la privatización de empresas estatales, como a una disminución del número de funcionarios públicos, del gasto y de la inversión pública.

En el caso del proceso de privatización y que es tema central del presente apartado, se traspasaron las empresas expropiadas por el gobierno de la Unidad Popular, proceso que luego abarcó a empresas que habían sido formadas por la Corporación de Fomento con anterioridad a la década de los setenta²⁸, para la década de los años ochenta, el proceso de privatización, continuó con las empresas monopólicas de servicios que inicialmente habían sido consideradas como estratégicas para el Estado.

De aproximadamente 500 empresas, entre ellas industrias, minas, bancos y compañías de seguros, controladas por el Estado antes del golpe militar, alrededor de 475 habían sido vendidas para 1980. Pero no es sino hasta 1975, que comienza el proceso privatizador de una manera drástica, pues la mayoría de los bancos que estaban en poder de la CORFO fueron privatizados, a través de un proceso de licitaciones. El control de puertos, caminos y telecomunicaciones fueron traspasados a empresas privadas; asimismo, servicios comunales tales como el agua potable y el alcantarillado, basura, jardines infantiles y educación, fueron cedidos al sector privado; incluso bellezas naturales como el volcán

²⁷ Como con el modelo Sustitutivo de Importaciones y con el Gobierno de la Unidad Popular.

²⁸ En 1970 el Estado controlaba la propiedad de 46 empresas a través de la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO); número que aumentó a cerca de 300 el año de 1973, en 1980 permanecían en poder de la CORFO 24 empresas y 12 de ellas estaban en proceso de licitación. En MELLER, Patricio, et. al. Op. Cit., p. 4

Osorno, fue subastado a los intereses privados, a si como también, el desierto de Atacama al que el gobierno comenzó a parcelar en el año de 1981²⁹.

Además, paralelo a la apertura comercial, el gobierno inició la apertura a la inversión extranjera en Chile, autorizando el ingreso de capitales extranjeros en igualdad de condiciones con los inversionistas locales. Esto último basado en la idea de fomentar la competencia y la eficacia, y hacer que todas estas actividades resultasen tan rentables como fuera posible, es decir, que se autofinancien.

En el año de 1985 se comenzó un extenso programa de privatización, con la venta de empresas como Endesa que pertenecía al servicio de electricidad, la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC) en 1987 y de la Línea Aérea nacional de Chile (LAN CHILE) en 1989; entre las más importantes.

Así entre los años de 1985 y 1990 se privatizaron cerca de 33 empresas estatales, para 1991 se privatizarían pequeñas empresas mineras, la marítima del Estado, algunas empresas eléctricas y carboníferas.

Respecto a la inversión extranjera directa; que a principios de los noventa estuvo ligada en América Latina en general y en Chile en particular, con el proceso de privatizaciones; en el sector minero se canalizaron entre 1990 y 1994 alrededor de 4 mil millones de dólares en promedio³⁰. Es necesario mencionar que dicha inversión fue originaria de los Estados Unidos de América, asimismo, se efectuaron convenios con España, por 1,200 millones de

²⁹ GARCIA, Rigoberto. *Op. Cit.* p. 58-59

³⁰ ARANCIBA, Juan. *Op. Cit.* p.199

dólares, como créditos por 800 millones de dólares, a fin de realizar tanto inversiones estatales y privadas (marzo de 1991)³¹.

Otro de los países con fuerte presencia en el proceso de privatización en Chile es Canadá, cuya inversión asciende a 350 millones de dólares, y que es por parte de la compañía minera de Canadá, COMINCO, cuyo propósito es explotar el yacimiento de cobre de Quebrada Blanca³².

La minería, sector con mayor importancia en Chile, tiene a la fecha proyectos en estudio y en ejecución por 6 mil millones de dólares, de los cuales 5 mil millones corresponden al capital privado, principalmente el extranjero; ejemplo de esto es el acuerdo de Sumitomo con Phelps Dodge Company de los Estados Unidos de América para adquirir 20 por ciento del yacimiento La Candelaria, operación que representó, en 1991, 40 millones de dólares; y para lo cual, la puesta en marcha de dicho yacimiento requirió entre 350 y 400 millones de dólares³³. Respecto a otras áreas productivas chilenas, se ha puesto énfasis e interés por atraer a los capitales hacia la exportación minera, la exportación en general, la infraestructura y los transportes.

En sí, para el año de 1996 el monto de los ingresos registrados por la venta de empresas estatales en Chile ha sido calculado en cerca de los 2,200 millones de dólares³⁴.

El proceso de privatización de empresas estatales en Chile ha sido un proceso relativamente rápido y que ha significado una clara señal del cambio de régimen destinado a

³¹ IBIDEM.

³² IBIDEM.

³³ IBIDEM.

mejorar las tasas de crecimiento económico chileno. Sin embargo, se han registrado algunas críticas, relacionadas con la falta de transparencia de los procesos privatizadores y la consiguiente merma en la legitimidad de la operación, con la enajenación de monopolios naturales en ausencia de un marco regulatorio claro, y con calendarios de pagos confusos por parte de los nuevos propietarios. Paralelo al proceso de privatización en Chile, se ha venido experimentando una apertura de la economía chilena a la economía mundial, ello principalmente con el propósito de atraer a la inversión extranjera directa dentro de la actividades productivas, así como fomentar el comercio exterior del país con base en las ventajas comparativas que éste posee.

3.3. DE UNA ECONOMÍA CERRADA A UNA ECONOMÍA ABIERTA

Como ya se ha hecho mención en páginas anteriores, la nueva estrategia de desarrollo pretendió modificar radicalmente el modelo en vigencia y donde el proteccionismo e intervencionismo fueron reemplazados por libre intercambio, minimización de la gestión del Estado y apertura sin restricciones hacia el exterior.

La nueva estrategia orientada al exterior, se encuentra apoyada en una política arancelaria y tributaria neutral, no discriminatoria y de bajos niveles de protección; de esta manera, la reducción de los aranceles, así como la eliminación de las barreras arancelarias presentaron uno de los elementos más importantes a fin de que la economía chilena se convirtiese en una economía abierta al comercio exterior.

³⁴ Banco Interamericano de Desarrollo. *Inversión Extranjera Directa en América Latina en los años 90*. Ed. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). Madrid, 1996. p.47

Entre las principales medidas tomadas por el gobierno chileno en lo que se refiere al *comercio exterior*, y que guardan relación con el desarrollo posterior del aparato productivo en su conjunto fueron: la desgravación arancelaria, la elevación de la tasa de cambio real, liberalización de los precios, control de los créditos y subsidios especiales a las exportaciones, liberalización de impuestos a la importación de insumos industriales, liberalización de la compra y venta de divisas, creación y promoción de zonas francas.

3.3.1. POLÍTICA COMERCIAL Y LA REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA

Después del golpe militar la orientación económica se caracterizó por la adopción de una estricta economía de mercado, regida por la eliminación de todo tipo de controles, y basada en la liberalización del mercado al comercio exterior. Así fue como en 1974 la política comercial que se siguió en Chile consistió, principalmente en:

- a) La reducción de los derechos arancelarios superiores a 220 por ciento para fijarlos en 200 por ciento.
- b) Una disminución del 10 por ciento en las tarifas arancelarias clasificadas entre 50 y 20 por ciento.
- c) La extensión de un tratamiento arancelario igual a las empresas públicas.
- d) La transformación de las tarifas arancelarias en derechos ad valorem.

Posteriormente en ese mismo año, las tarifas máximas se situaban en 160 por ciento, se suprimieron restricciones cuantitativas y de depósitos previos³⁵.

³⁵ ARANCIBA, Juan. *Op. Cit.* p.133

En el ámbito de la liberalización de precios de la nueva política comercial, la tasa de cambio, desempeñó un papel fundamental, así como la política monetaria seguida. En este sentido, en 1975 la tasa de cambio sufrió una devaluación del 80 por ciento, orientada a ajustar los precios relativos, a alentar al sector exportador y a la correlación de los déficit tanto externo como interno. En los años de 1976 y 1977 se siguió la política de congelamiento y revaluación para llegar a una tasa fija en el período 1979-1981.

Después de la crisis de los años ochenta, se aplicó un ajuste estructural y se propició la diversificación de las exportaciones, estas ya no sólo consistieron en cobre, sino que se ampliaron a otros sectores tales como el agrícola, el forestal y el pesquero principalmente.

Las características básicas de la nueva política comercial se encuentran expresadas en el cuadro 2.

CUADRO 2
REGIMEN DE COMERCIO EXTERIOR

NORMAS DE IMPORTACION

- Libre importación: no existen barreras a la entrada.
- Tarifa *ad-valorem* del 11 por ciento.
- Servicios de importación privados: seguros, financiamiento, certificados de calidad, transporte y una parte significativa de los servicios portuarios.

NORMAS DE EXPORTACION

- Libre exportación.
 - No existen restricciones al transporte marítimo.
 - No existen subsidios a la producción.
-

En dicho cuadro, es posible apreciar que las normas de importación garantizan un acceso directo a los bienes producidos en otros mercados, no existiendo restricciones para arancelarias y a la fecha rigiendo un arancel ad valorem de 11 por ciento³⁶.

En ese contexto les ha sido fácil a los exportadores chilenos desenvolverse con total autonomía y flexibilidad, ya que no existen restricciones para el transporte marítimo; no hay subsidios a los bienes transables y la doble tributación se evita a través del mecanismo de reintegro.

En el ámbito de la promoción de las exportaciones, se practica en la actualidad un sistema en el cual los productores y exportadores tienen apoyo a través de PROCHILE para acceder a los mercados externos, conocer sus exigencias y dar a conocer sus productos. Como resultado de esta estrategia, basada en el comercio exterior, la economía ha logrado un crecimiento muy acelerado en sus exportaciones y un flujo creciente de importaciones.

El resultado de la apertura de la economía chilena, ha significado una importante transformación estructural, ya que el incremento de las exportaciones e importaciones ha traído aparejado un cambio considerable en el aparato industrial y al mismo tiempo, una diversificación de los sectores de exportación hacia los cuales se dirigen los bienes chilenos. La apertura ha hecho también, que el mercado chileno se haya vuelto cada vez más competitivo, con las consiguientes ventajas que ello le redituara al consumidor chileno, además de haberse incrementado la productividad de las empresas y del país en su conjunto. Esto último se conjuga con el dinamismo exportador.

³⁶ MONTAYO, Berrios Eduardo. "La apertura comercial de la economía chilena". Diplomacia, Ed Academia diplomática de Chile, No. 67, Chile, marzo, 1995, p. 63

En el cuadro 3, se observa que las exportaciones totales han estado en crecimiento constante a excepción del año 1993; asimismo, han mostrado un crecimiento muy dinámico, en cuanto a las importaciones de bienes observamos que también han crecido en forma muy dinámica.

CUADRO 3
COMERCIO EXTERIOR DE BIENES Y SERVICIOS
(MILLONES DE DOLARES)

AÑO	EXPORTACIONES		IMPORTACIONES		BALANZA COMERCIAL
	BIENES	SERVICIOS	BIENES	SERVICIOS	
1987	5 224.0	1.086.0	3.994.0	1.549.0	1.092.0
1988	7 051.8	1.214.0	4.833.2	1.857.0	2.218.6
1989	8 080.0	1.528.0	6.501.9	2.162.0	1.578.6
1990	8 309.9	1.877.0	7.036.8	2.374.0	1.273.1
1991	8 929.4	2.260.1	7.353.5	2.224.1	1.575.9
1992	9.986.1	2.540.0	9.236.9	2.443.7	749.2
1993	9 202.2	2.634.5	10.180.8	2.629.1	(978.6)
1994	11.574.8	-----	10.879.0	-----	695.8

FUENTE: Banco Central de Chile.

De igual forma, el esfuerzo aplicado en la política comercial chilena se ha visto reflejado en el crecimiento del número de empresas exportadoras, que pasó desde sólo 200 en el año 1975 a 5,800 para 1994³⁷. Esto es un reflejo de una economía que se transforma estructuralmente para orientarse al comercio exterior y también es consecuencia del cambio experimentado en el propio sector exportador que ha pasado de exportar relativamente pocos productos, hasta exportar una canasta de bienes mucho más diversificada y con mayor valor agregado.

Respecto a los mercados de destino de las exportaciones, la política de comercio exterior de Chile ha logrado consolidar, tanto la apertura unilateral, como la apertura hacia

bloques regionales, disponer de una buena inserción internacional que permite a sus empresas un mejor posicionamiento en una gran variedad de países y el haber desarrollado, al nivel de empresas, una agresividad que permita potenciar las oportunidades que ofrece el comercio internacional en diversos contextos.

Las causas detrás de los cambios analizados se podrían encontrar en factores tales como el mayor crecimiento relativo del producto en algunas áreas del mundo, los que parcialmente explican los casos de América Latina y Asia: el efecto de los acuerdos comerciales que Chile ha llevado a cabo, principalmente de los acuerdos de complementariedad económica con países como Argentina y Bolivia, y los acuerdos de libre comercio con México, Venezuela, Colombia y Ecuador.

CUADRO 4
EXPORTACIONES A LOS PRINCIPALES MERCADOS INTERNACIONALES
(MILLONES DE DOLARES)

Regiones	1990	1991	1992	1993	1994
Asia Pacífico	2.305.2	2.692.5	3.193.3	2.910.3	3.886.9
CEE	3.203.1	2.881.3	2.931.7	2.443.9	2.716.1
América del Norte	1.525.4	1.649.4	1.713.1	1.716.3	2.085.5
América Latina	471.8	522.2	585.7	458.8	511.7
Total	8.580.3	9.048.4	10.125.5	9.416.2	11.645.1

FUENTE: MONTAYO, Berríos Eduardo. "La apertura comercial chilena" *Diplomacia*, p. 68

Respecto al cuadro 4, se puede observar como Chile ha orientado sus exportaciones de manera más diversificada, al contemplar mercados como Asia, Europa y América. Lo que llamaría la atención, es el fuerte crecimiento de las exportaciones destinadas a América Latina y de las exportaciones con destino a Asia, que crecen muy por encima del promedio global. En cuanto a las exportaciones hacia América del Norte, estas han ido creciendo al mismo ritmo que las exportaciones globales. En cuanto a las exportaciones destinadas hacia Europa, muestran una tendencia al decrecimiento.

³⁷ MONTAYO, Berríos Eduardo. *Op. Cit.* p.67

Como ya se mencionó, entre los objetivos de la política comercial chilena está presente la obtención de un mejor posicionamiento en los mercados internacionales. Es por ese motivo, que la política comercial ha incidido en el comportamiento del sector productivo, el cual ha manifestado una reestructuración palpable a la apertura de la economía chilena.

En efecto, las exportaciones chilenas crecieron a un ritmo acelerado después de adoptar una política comercial dirigida hacia los mercados externos, cuyas características giran en torno a un esquema de especialización productiva con base en las ventajas comparativas del país.

A este respecto, la mayor ventaja comparativa con que ha contado el país en su primera fase de desarrollo exportador tiene que ver con su rica dotación de recursos naturales, los cuales han sido utilizados intensamente en el modelo de desarrollo hacia afuera.

RECURSOS NATURALES

-
- 20 % de reservas de cobre del mundo.
 - Extensa costa de 5, 000 Kilómetros (cuarta captura pesquera a escala mundial).
 - 1.6 millones de hectáreas de bosque artificial.
 - 7.5 millones de hectáreas de bosque natural.
 - Tasas de forestación neta de 60 000 hectáreas por año.
 - Óptimas condiciones para cultivos hortofrutícolas en contra-estación con el hemisferio norte.
 - Isla sanitaria.
-

FUENTE MONTAYO, Benior Eduardo Op. Cit. p. 69

Así tenemos que, en la producción de origen minero, el país posee un 20 por ciento de las reservas mundiales de cobre, 23 por ciento de las de molibdeno, cerca de la totalidad de las de salitre natural, el 15 por ciento de las de yodo y el 40 por ciento de las de litio y renio.

Esto explica el hecho de que actualmente, cerca del 12 por ciento de la exploración minera mundial, se lleve a cabo en Chile y que la cartera de proyectos mineros exceda los 5,000 millones de dólares³⁸.

En el caso del cobre, Chile presenta actualmente el 31 por ciento de la producción mundial y las proyecciones para el año 2000 asignan a Chile el 42 por ciento dentro de una producción total prevista de 10 millones de toneladas por año³⁹.

En el sector forestal, las plantaciones alcanzan 1,6 millones de hectáreas y el bosque nativo supera las 7 millones de hectáreas. Chile es uno de los pocos países donde la tasa de forestación neta es positiva y alcanza aproximadamente 60 mil hectáreas por año⁴⁰.

En el ámbito pesquero, el recurso marítimo permite alcanzar el cuarto lugar mundial en captura. Específicamente, en el campo de la acuicultura, Chile se ha convertido en el segundo exportador mundial en menos de 15 años⁴¹.

Con respecto al problema agrícola, las características de su clima le permiten generar una de las producciones hortofrutícolas más variadas del mundo y en contra-estación con el hemisferio norte.

Por consiguiente, al haber logrado desarrollar ese país cuatro importantes polos exportadores basados en los recursos naturales (minería, pesca, agroindustria y forestal) que no sólo muestran una relevancia internacional, sino además, han sido desarrollados en

³⁸ IBIDEM. p.69

³⁹ IBIDEM.

⁴⁰ IBIDEM. p.70

⁴¹ IBIDEM. p. 70

un contexto de gran apertura y se estructuraron con un alto nivel de competitividad internacional, ello representa para Chile, un gran activo para su futuro desarrollo.

En una segunda etapa, ese país intenta avanzar en el desarrollo de tecnologías, en la producción de insumos y bienes de capital, así como fomentar una mayor presencia de las inversiones chilenas en el exterior, Y evidentemente, aumentar la participación de las empresas chilenas en la comercialización internacional de los bienes procedentes de ese país.

Uno de los primeros pasos hacia la reestructuración productiva en Chile fue el apoyo financiero a la esfera productiva al licitar las principales empresas exportadoras de papel, celulosa, pesqueras y forestales; y mediana minería del cobre, entre otras. Así, los productos no tradicionales para la exportación chilena tomaron fuerza con la reestructuración productiva.

De esta manera, la reestructuración de la economía chilena significó un cambio de la participación sectorial en la contribución al PIB. Mientras el sector agrícola y el sector minero elevaron su participación de 19 por ciento a 21 por ciento entre 1970 y 1979, el sector manufacturero desciende de 27.2 a 24 por ciento en el mismo período⁴².

Ello también se reflejó en la estructura de las exportaciones para 1980, es decir, que los ingresos por cobre sumado a los ingresos provenientes de las exportaciones agropecuarias, agrícolas y forestales aportaban más de las tres cuartas partes del sector exportador en su conjunto, 8,830 millones de dólares⁴³.

⁴² ARANCIBA, Juan. Op Cit. p.38

⁴³ IBIDEM.

Incluso de las exportaciones industriales, las que presentaban mayor dinamismo son las ligadas al papel, celulosa, aceite de pescado, conservas de pescado, etc., que en conjunto aportaban en 1980 más del 60 por ciento de las exportaciones industriales⁴⁴.

En este sentido, la reestructuración productiva de la economía chilena y el dinamismo exportador con base en algunos bienes tradicionales y no tradicionales de tipo primario, no han significado un retroceso al antiguo patrón exportador, es decir, del observado con el modelo de Sustitución de Importaciones. Por el contrario, se trataría de un modelo nuevo, basado en una planta productiva reconvertida y modernizada, gracias a lo cual la economía chilena ha podido acomodarse a los vaivenes del mercado internacional.

CUADRO 5
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES PRINCIPALES RUBROS
(MILLONES DE DOLARES)

RUBROS	1990	1991	1992	1993	1994
Agrícola	980.6	1.221.8	1.229.7	1.170.1	1.271.8
Fruticultura	742.7	991.9	981.8	872.5	949.5
Otros agrícolas	237.9	229.9	247.9	297.6	322.3
Minería	4.747.4	4.369.1	4.727.7	4.041.3	5.107.1
Cobre	3.913.4	3.590.0	3.902.9	3.337.9	4.195.3
Minería no cobre	834.0	779.1	824.8	703.4	911.8
Industria	2.842.5	3.444.4	4.143.3	4.174.8	5.226.7
Alimenticia	1.256.0	1.584.9	1.920.4	1.817.7	2.170.7
Textil	112.9	148.4	159.0	185.0	189.8
Forestal	370.4	427.3	419.7	487.4	582.1
Celulosa y derivados	422.5	444.8	684.4	617.9	923.7
Química	403.6	494.1	489.9	531.2	729.5
Metálica básica	92.8	101.5	114.8	83.2	76.5
Maquinaria y equipo	152.6	180.9	289.4	373.0	495.4
Otros	31.7	62.3	65.7	79.4	59.0
Total	8.580.3	9.048.4	10125.5	9.416.2	11.645.1

FUENTE: MONTAYO, Berríos Eduardo. "La apertura comercial de la economía chilena". *Diplomacia*, p.66

3.4. EL COSTO SOCIAL EN CHILE Y LA NECESIDAD DEL CAMBIO POLÍTICO

Bajo el completo mando del General Pinochet, a partir de 1975 se implantó de manera definitiva el modelo neoliberal en la economía chilena que pretendió la inserción de Chile a la economía internacional mediante la reducción del Estado en el ámbito económico, la aceleración de la apertura económica hacia el exterior y la entrada del capital extranjero financiero internacional.

Las desapariciones, los asesinatos, la tortura el encarcelamiento y el exilio, ocurridos durante la dictadura militar, se conjugaron con el cambio estructural del modelo de desarrollo económico, el cual experimentó la reorientación del aparato productivo con una reducción relativa de la importancia de los sectores de la producción, en particular la industria además de una fuerte expansión del sector terciario y la reducción del Estado como agente económico, la penetración del capitalismo en la agricultura, el predominio del sector financiero y la creciente dependencia del capital financiero internacional, al mismo tiempo la riqueza comenzó a concentrarse en un pequeño sector de la población⁴⁵.

El régimen militar se convirtió entonces, en uno de los regímenes más excluyentes tanto en el aspecto político, como en el socioeconómico. Por un lado, la represión, el terror y la supresión de toda vida política pasaron a formar parte de la realidad cotidiana durante los primeros siete años de la dictadura.

⁴⁴ IBIDEM.

⁴⁵ Garretón. "La evolución política del régimen militar chileno y los problemas en la transición a la democracia", en O'Donnell. Et Al. Transiciones desde un gobierno autoritario. Ed. Paidós, Argentina, 1988,p.151

Por otro lado, en los primeros años de la dictadura, la economía se transformó dramáticamente. Entre 1973 y 1976, Chile vivió una combinación de inflación y estancamiento que provocó una disminución en el gasto público, un elevado incremento del desempleo, una baja del más del 30 por ciento de los salarios y un intento de concentración monetaria que trajo consigo una menor liquidez en la economía. En 1977, la economía empezó a experimentar una leve mejora; la inflación disminuyó a un 84 por ciento comparado al 30 por ciento de 1974⁴⁶ y la tasa de crecimiento económico fue, en el período entre 1974 y 1981, del 2.8 por ciento, mientras que entre 1971 y 1974 fue del 0.3 por ciento; sin embargo, contrasta con el 4.75 por ciento en el período de 1961 a 1971. Los niveles de precios no disminuyeron y las tasas de desempleo eran elevadas. Al respecto, en 1970 la tasa de desempleo nacional era del 5.7 por ciento. En los primeros años de la dictadura se incrementó considerablemente, alcanzando en 1974, 9.2 por ciento y en 1981, 17.2 por ciento⁴⁷, la desigual distribución de la riqueza comenzó a convertirse en la realidad cotidiana para considerables sectores de la sociedad chilena. Con respecto a las políticas sociales, estas se vieron fuertemente mermadas durante la dictadura. La privatización de la seguridad social provocó problemas en el acceso suficiente y en la calidad a los derechos y servicios básicos⁴⁸.

En 1980, se logró institucionalizar el régimen militar, pues en septiembre de ese año, se convocó a un plebiscito no competitivo en el que se aprobaría la Constitución que otorgaría plena legitimidad al gobierno de Augusto Pinochet para permanecer ocho años más en el poder hasta el plebiscito de 1988⁴⁹ en el que su mandato podría ser renovado por ocho años

⁴⁶ GARCIA, Rigoberto. Op. Cit. p.p.63-74

⁴⁷ Banco Interamericano de Desarrollo. Chile. Evolución Macroeconómica, Financiación Externa y Cambio Político en la década de los Ochenta. Ed. CEDEAL. Madrid 1992

⁴⁸ VILAS, Carlos. Estado y Políticas Sociales después del ajuste. Debates y Alternativas. UNAM-Nva. Sociedad. Venezuela, 1995, p.p. 73-86

más, para después poder implantar una democracia protegida bajo la tutela de las Fuerzas Armadas.

La nueva Constitución que sustituía a la de 1925 se promulgó en marzo de 1981, la cual otorgó poderes discrecionales a Pinochet sin ningún tipo de contrapeso. De esta manera Augusto Pinochet paso de ser el Jefe de la Junta de Gobierno, a Presidente constitucional de la República de Chile.

A partir de 1981 con la institucionalización del régimen militar y el modelo de desarrollo, se experimentaron transformaciones profundas en la estructura tanto política, como social y económica del país.

Como ya se mencionó, en la década de los ochenta se inició la recesión económica mundial que afectó de manera negativa a las economías latinoamericanas, incluyendo a Chile, aún cuando este contaba con condiciones macroeconómicas *menos desfavorables* que el resto de los países de la región. En 1982, tanto la creciente concentración del capital, como la especulación, el endeudamiento externo y el saqueo irresponsable de los grupos económicos pusieron al descubierto no sólo la situación económica del país, sino también las contradicciones del modelo de desarrollo neoliberal.

En la primera etapa del ajuste ante la crisis, el desempleo se elevó rápidamente alcanzando el 31.3 por ciento (1982), por otro lado, los salarios reales aumentaron durante el primer trimestre de 1982, mientras simultáneamente, el desempleo superaba el 20 por ciento⁴⁹.

Durante los años de la profunda recesión (1982-1983), las características de la estructura de desempleo y empleo según hogares de distintos niveles de ingresos fue la siguiente: en el grupo del 20 por ciento de menores ingresos existía un 25 por ciento de familias cuyo jefe de hogar estaba desempleado; en el grupo del 30 por ciento de ingreso medio-bajo, el 9 por ciento de las familias estaba desempleado el jefe de hogar; en el grupo del 30 por ciento del ingreso medio-alto, el 5 por ciento de las familias estaba desempleado el jefe de hogar; y en el grupo del 29 por ciento de mayores ingresos había alrededor del 2 por ciento de las familias cuyo jefe de hogar estaba desempleado⁵⁰.

En cuanto a las consecuencias del ajuste fiscal, el gran incremento del desempleo durante la fase de estabilización del programa de ajuste, como ya se mencionó, el gobierno chileno tuvo que implementar programas de subsidio al desempleo cuyo costo fue entre 1 por ciento y 1.5 por ciento del PIB. Previo a la crisis externa, el gobierno implementó una profunda reforma social (1981); el sistema previo de reparto administrativo por el Estado fue transformado en un sistema de capitalización individual administrado por el sector privado; la mecánica de implementación de esta reforma implicó que el Estado se quedara con el sector activo, lo cual generó un déficit operacional anual cercano al 3 y 4 por ciento del PIB. Por otro lado, el servicio de la deuda externa comenzó a representar un porcentaje cercano al 3 por ciento (1985) del gasto público; que previamente representaba un 0,5 por ciento del gasto público (1981)⁵¹.

El impacto distributivo de la reducción del gasto público en el caso chileno afectó principalmente a los grupos de menores ingresos; es así, como casi el 50 por ciento del gasto social en salud y en educación, por ejemplo, fue recibido por el grupo del 40 por

⁴⁹ MELLER, Patricio. *Op. Cit.* p.39.

⁵⁰ IBIDEM. 30-40.

ciento de menores ingresos; el 77 por ciento de los programas de vivienda benefició al grupo del 40 por ciento de menores ingresos.⁵²

Cabe destacar que un tipo interesante de política social aplicado por el régimen militar durante el ajuste fue la focalización de algunos componentes del gasto social en los grupos más vulnerables. El tipo de programas focalizados incluyó la distribución de alimentos a madres embarazadas y niños menores de 6 años, desayunos y almuerzos escolares para niños de educación primaria de colegios públicos. Entre los resultados de estos programas focalizados fue la contribución a mejorar continuamente los índices de desnutrición infantil. Así, Chile logró durante la década de los ochenta, una de las más bajas tasas de mortalidad infantil de América latina.

Empero, la persistencia de los altos niveles de desocupación por periodos prolongados, la fuerte caída y lenta recuperación de los salarios reales, y la menor acción de Estado en el campo social ha conducido a un empeoramiento en los niveles de vida de los trabajadores en general, pero principalmente en el grupo de menores ingresos.

Sin lugar a dudas, la crisis económica de los años ochenta marcó una nueva etapa en la dictadura, y a pesar de que, a diferencia de otros países como Argentina, esta no provocó la caída del régimen militar, si propició el comienzo de movimientos sociales que pretendían poner fin a la dictadura pinochetista.

Para 1983 la crisis socioeconómica continuaba, a lo cual la sociedad civil respondió reactivándose a través de protestas, pues a partir de ese año y hasta 1986, la sociedad se

⁵¹ IBIDEM.

⁵² IBIDEM.

movilizó mediante lo que se conoce como las jornadas de protesta, al mismo tiempo que los partidos de oposición se reorganizaban. Ello dio lugar a movilizaciones sociales que pedían el retorno de la democracia aún cuando estas fueron reprimidas por el régimen militar. Esto obligó al gobierno a cambiar de estrategia política, logrando que en 1987 se legalizaran los partidos políticos. Frente a este panorama, el régimen militar comenzó a preocuparse por sobrevivir y asegurar su legítima continuidad que en el plebiscito de 1988 sería puesta a prueba.

El 5 de octubre de 1988 se llevó a cabo el plebiscito contemplado en la Constitución de 1980 que decidiría el futuro de Chile, no sólo en términos políticos con el retorno de la democracia del país, sino también en términos sociales y económicos.

De esta manera, el 17.73 por ciento de los 7.4 millones de electores inscritos acudieron a votar, lo que indicó que la sociedad quería un cambio. 2,754,805 personas, es decir, el 53.31 por ciento de los votos dijeron no a la continuación de la dictadura militar; mientras que el 2,290,972 personas, el 44.34 por ciento estaban de acuerdo en que el General Pinochet siguiera en el gobierno por ocho años⁵³.

El plebiscito mostró la necesidad de un cambio político, que sin duda alguna, marcaba el panorama de las elecciones presidenciales de 1989, y con ello el término de la dictadura militar y el retorno de la democracia en Chile.

Así, el 14 de diciembre de 1989 se llevaron a cabo las elecciones generales a fin de elegir al presidente de la República; 120 diputados y 38 senadores, además de los 9

⁵³ GOMEZ, Muñoz Bibiana. La transición a la Democracia en el fin de siglo: El caso de Chile, 1989-1996, Ed. UNAM. México, 1998.

designados por los militares. Resultado: Patricio Aylwin Azócar, candidato por la Democracia Cristiana, fue el candidato presidencial que obtuvo la mayoría de los votos emitidos, es decir, el 53.8 por ciento del total⁵⁴; dando con ello lugar a la recuperación de la democracia en medio de un ambiente pacífico. Asimismo, en medio de condiciones económicas, sociales, políticas y jurídicas diferentes a las de los más duros de la dictadura.

El 11 de marzo de 1990, Patricio Aylwin asumió la presidencia, después de 17 años de dictadura militar, encontrándose con un Chile en el que casi el 44 por ciento de la población vivía en pobreza extrema debido a un modelo neoliberal, en el que existió una marcada diferencia en la concentración de la riqueza y la distribución del ingreso.

El principal desafío del gobierno de Aylwin y de los posteriores gobiernos democráticos es el enfrentar la grave situación socioeconómica en la que viven la mayoría de los chilenos. Pues es así como la pobreza y marginación⁵⁵ se han convertido en la realidad de la población chilena, como campesinos, obreros, ancianos y la juventud.

Hoy en día, aparentemente, las cifras económicas muestran ser favorables para la economía chilena, pues en términos macroeconómicos, la economía del país parece estar en constante crecimiento económico, pero los indicadores sociales muestran una realidad socioeconómica cuyos problemas deben ser resueltos por los nuevos gobiernos civiles.

⁵⁴ LINZ, Juan y Stepan Alfred. Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post Communist Europe. USA, The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 207

⁵⁵ 3,916,000 de los 13.5 millones de chilenos viven en la pobreza: es decir, el 28.5 por ciento, mientras que 1,116,000 personas viven en la indigencia, según datos oficiales del Ministerio de planificación y Cooperación de Chile, "28 por ciento de chilenos pobres; un 8 por ciento, indigentes". La Jornada. 11 de agosto de 1995, p. 58. Para 1996, la cifra de indigentes disminuyó en 1,5 por ciento, respecto al 8 por ciento de 1994, por lo que alrededor de 900,000 chilenos se ubica en esta calidad. "Indigentes, cerca de un millón de chilenos". El Universal. Sección internacional. 7 de noviembre de 1996, p.3.

CONCLUSIONES

1

En los umbrales del siglo XXI, la sociedad internacional se ha ido ordenando bajo los parámetros establecidos por el proceso de globalización; en un clima de incertidumbre y fricciones comerciales, se ha visto el fuerte avance de los procesos de integración regional que han hecho surgir nuevos polos de poder principalmente económico.

Ello ha significado un cambio radical en la estructura económica interna de cada uno de los países inmersos en la actual realidad internacional. Pues como hemos observado en el transcurso del presente trabajo de investigación, el neoliberalismo o modelo de desarrollo orientado hacia afuera, se ha implantado en diversas naciones como una respuesta al modelo proteccionista y de Sustitución de Importaciones que había derivado en desequilibrios tanto internos como externos.

El neoliberalismo ha inducido fuertemente la idea de que la inserción internacional es imperante hoy en día. Empero, ello ha provocado un cambio estructural de gran envergadura, que implica desde niveles empresariales, como relaciones laborales, relaciones entre gobierno y empresarios, entre gobierno y trabajadores; así como relaciones entre gobiernos regionales, a nivel del sistema político, alcanzando hasta los niveles de convivencia social. Resumiendo, el abrir una economía cualquiera, a la economía internacional, es mucho más que reducir el proteccionismo comercial, reducir aranceles o firmar alianzas comerciales con otros países. Es de hecho, introducir toda una serie de

cambios que produzcan una nueva forma de hacer funcionar no sólo al sistema económico, sino también a los sistemas tanto político como social.

Es en este contexto, que encontramos a los países de América Latina, pues la difícil situación que enfrentaba la región a fines de los años sesenta provocó que se replantease una nueva dirección en el modelo de desarrollo, haciendo que se introduzcan los postulados de la teoría neoliberal a fin de hacer funcionar a las economías latinoamericanas de manera tal que provocara su reinserción a la economía internacional.

Para ello, los países latinoamericanos han hecho imperiosa la necesidad de abrir sus economías al exterior, esto mediante la adopción de medidas que forman parte sustantiva de la concepción filosófica neoliberal, como lo es la disminución del papel del Estado dentro de la actividad económica, la liberalización del comercio exterior y la privatización de las empresas públicas de la región latinoamericana. Pero no sólo encontramos la adopción de tales medidas, sino que también hemos presenciado cambios institucionales que aunados a los cambios económicos, han traído consigo consecuencias sociales y políticas que se han hecho sentir dentro de toda la sociedad latinoamericana; ya que la estrategia económica con base en la apertura de la economía y la modernización de la planta productiva ha puesto en jaque no sólo a la estrategia económica misma, sino también al desempeño cotidiano de las empresas, familias, individuos e incluso al propio Estado latinoamericano.

Es importante resaltar que entre las consecuencias que ha traído consigo el establecimiento del modelo neoliberal, se puede considerar como la principal, la pobreza extrema en la que se encuentra la mayoría de la población. Por tal razón, el abatimiento de la pobreza ha pasado a cobrar una dimensión importante dentro de la agenda política

como tema permanente de cada uno de los países que conforman la región de América Latina. Así, la pobreza se ha convertido en un problema en el que se conjugan las variables tanto económicas, como sociales y políticas.

Económicas porque con sectores mayoritarios de la población sumida en la pobreza, no se puede pensar en la reactivación del mercado interno; al tiempo que surgen dificultades para el desarrollo social, ya que los crecientes niveles de desigualdad hacen imposible la integración social. En este sentido, se ha observado que en los últimos años, la violencia social se ha convertido en uno de los rasgos característicos de las grandes ciudades; en los que se han alcanzando niveles preocupantes de delincuencia que dan muestra de esta desintegración social. Asimismo la violencia ha alcanzado poblados alejados de las grandes ciudades, materializandose en rebeliones políticas que se presentan en diversos países latinoamericanos, y que una vez más, dan constancia de la existencia de grupos excluidos del supuesto crecimiento económico que propagan los gobiernos de la región y que forman parte de la desigual distribución de la riqueza.

El aspecto político toma lugar porque con la pobreza se desarrolla intensamente un proceso de anomalía, que deteriora seriamente las posibilidades de una consolidación democrática dentro de América Latina. Por último, y que no está de más comentar, cobra relevancia un aspecto de carácter ético, ya que ninguna actividad social tiene sentido sin lograr el abatimiento de la pobreza que coloca a una gran mayoría de la población en condiciones adversas y en algunos casos deshumanizantes.

Ahora bien, entre las tendencias centrales de la actual estrategia de desarrollo y que desde nuestro punto de vista se torna relevante, a fin de obtener una equidad dentro de los

aspectos antes señalados, es la función que el Estado guarda dentro de estas variables, pues, como sabemos dicha injerencia pretende ser disminuída a su mínima expresión dentro del sistema económico, a fin de que el sector público ceda su lugar a los agentes privados dentro de la economía.

Empero, creemos que es peligroso hablar de eliminar toda intervención estatal buena y mala, pues de hacer eso, se correría el riesgo de un costo social intolerable, de hecho, consideramos que es posible hacer el esfuerzo de eliminar la intervención estatal deficiente, al mismo tiempo de intentar mejorar aquella intervención que es buena y necesaria.

Ante lo anterior, debe reconocerse, sin embargo, que el sector público ha contribuido en buena medida, a la eliminación de una serie de limitantes al crecimiento económico, así como a la creación y profundización de oportunidades económicas para las sociedades latinoamericanas. Pues a nuestro parecer, existen áreas que constituyen un ámbito natural para la acción del Estado, tal es el caso de las políticas científica y tecnológica, la superación de la pobreza, la garantía de los derechos individuales, la educación básica y la salud; asimismo la previsión social y la preservación del medio ambiente.

Si bien es cierto que el Estado se ha hecho acreedor de un sin número de críticas, debido a la falta de capacidad para aplicar, diseñar o controlar políticas económicas, no por ello es posible refugiarse en la idea de reducir a la mínima expresión la intervención gubernamental. Por ello, más que nada es necesario transformar al aparato estatal de manera positiva.

A nuestro parecer, es necesario establecer una alianza efectiva entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil, pues esto podría ser hoy en día, la única fuente

de compensación de una cultura necesariamente basada en la eficacia y la competitividad, en donde la creatividad individual, característica de la empresa privada, esté siempre acompañada por el compromiso con la sociedad en general, que además se vea apoyada por el aparato gubernamental en su conjunto.

Empero, en la realidad latinoamericana, es un hecho que el modelo neoliberal se ha asentado en la región. Pues adaptarse a las transformaciones globales de la economía mundial, no sólo es una tendencia, sino una necesidad, pero también es cierto que la situación socioeconómica de la región se ha tornado deplorable, razón por la cual se precisa la instrumentación de mecanismos y/o controles políticos y sociales sobre la economía neoliberal hacia nuevos estilos de desarrollo, que combinen tanto una política económica como una democracia política efectivas que podrían posibilitar el desarrollo de toda la región en los próximos años.

Por ello, se debe destacar como condición para la consolidación de una democracia, en lo que concierne al aspecto económico, la existencia de un conjunto de normas, regulaciones e instituciones sociopolíticamente aceptadas a nivel nacional de cada uno de los países latinoamericanos, que medien entre el Estado y el mercado. Asimismo, precisan que una consolidación democrática requiere de la institucionalización de un mercado regulado social y políticamente en la región.

En lo concerniente al Estado, no se debe basar en la simple suposición de que éste debería retirarse totalmente del ámbito económico del país, sino por el contrario, fortalecer su papel en lo que respecta a áreas que por su propia naturaleza, son ámbitos naturales para la acción pública, como lo son aquellas orientadas a compensar las fallas del mercado; la creación de externalidades y la oferta de bienes públicos.

De igual manera debe buscarse, el fortalecimiento paulatino de la sociedad civil, pues ello alude no sólo a los derechos políticos y civiles reprimidos, sino también a los derechos económicos y sociales vulnerados por las políticas de ajuste neoliberales. Es decir, la sociedad debe buscar, a través de la consolidación de la democracia, la transformación social, económica y política necesaria para que exista un verdadero desarrollo que incluya a toda la población de cada país latinoamericano.

II

En lo que respecta al caso específico de Chile, las transformaciones estructurales y la liberalización comercial del país en los últimos decenios de este siglo han permitido integrar significativamente a dicha economía a la del resto del mundo, lo que ha incentivado una mayor diversificación tanto de bienes transables como de socios comerciales.

Sin duda, Chile con más de una década de crecimiento sostenido ha hecho valer el sobrenombre del "milagro económico chileno"; sin embargo, como ha ocurrido en otros países en los últimos años, Chile parecería cuestionar los efectos que ha traído consigo el modelo de desarrollo neoliberal, pues dicho "milagro económico" ha ido perdiendo parte de su brillo, debido principalmente a que el progreso de la economía afronta un peligroso escollo en el que se conjugan problemas de infraestructura entre los que destacan el mal estado de carreteras, puentes y puertos marítimos, así como los concernientes a cuestiones sociales como el desempleo, la falta de capacitación laboral y un acosado sistema de salud pública, sin dejar de mencionar la desigualdad social que se vive en el país, pues a pesar de que la pobreza ha disminuido en los últimos años, cerca de la tercera parte de la

población rural aún vive en esta situación, de hecho la pobreza se concentra en los trabajadores temporales asalariados.

En este contexto, cabe destacar que aún cuando la planta productiva de Chile se ha reestructurado y modernizado a fin de adaptarse a los vaivenes del mercado internacional, no deja de basarse en los bienes de tipo primario, motivo por el cual, la estrategia económica debería concentrarse también, en dar solución a los problemas sociales del sector agrario, sin dejar de descuidar a la sociedad que forman parte del resto de los sectores productivos. Ahora bien, debido a que este tipo de soluciones no competen exclusivamente al mercado, sino que exige la participación del Estado, sin que ello signifique volver a la intervención "estatista". El Estado debería alentar las iniciativas nacionales que impulsen el proceso de democratización y fortalezcan a la sociedad civil en general, así como formular políticas que extiendan los beneficios del crecimiento y la modernización a los grupos que durante la dictadura militar del General Pinochet se vieron privados de ellos.

Es innegable que el mercado es una fuerza importante de cambio que ofrece grandes oportunidades de desarrollo en especial en el mundo globalizado. Pero sólo con base en las políticas estatales se logrará que las fuerzas del mercado se conviertan en un crecimiento sostenido al promoverse la participación, la equidad y la protección ambiental, motivo por el cual es necesaria la definición del papel del estado dentro de la actividad económica chilena, así como en la internacional.

BIBLIOGRAFIA

- ARANCIBA, Córdova Juan (coordinador). América Latina en los ochenta: Reestructuración y perspectivas. Ed. IIE, UNAM. México, 1994, 297 p.
- AVELAS, Nunes Antonio José. Industrialización y desarrollo. La economía política del "modelo brasileño de desarrollo". Ed. F.C.E. México, 1990, 628 p.
- AYZA, Juan, Gerard Fichet y Norberto González. América Latina: Integración económica y Sustitución de Importaciones. Ed. F.C.E. México, 1975, 232 p.
- BALASSA, Bela. Estructura de la protección en países en desarrollo. Ed. CEMLA. México, 1972, 502 p.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Chile, Evolución Macroeconómica, Financiación Externa y Cambio Político en la Década de los Ochenta. De. CEDEAL. Madrid, 1992
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Inversión extranjera directa en América latina en los ochenta. Edita Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericana. (IRELA). Madrid, 1996, p.p. 47-55
- BAÑO, Rodrigo. Situación Económica. Ed. CEDEAL. Madrid 1997, No. 32. 2º semestre 1997, p.p. 97-129
- CASTAÑEDA, Jorge G. El economismo dependientista. Ed. Siglo XXI, México, 1998, 192p.
- CARDOSO, Eliana y Ann Helwege. La economía latinoamericana. Diversidad, tendencias y conflictos. Ed. F.C.E. México, 1993, 307 p.
- CHAPOY, Bonifaz Alma. Ruptura del Sistema Internacional. Ed. UNAM. México.
- CHOLVIS, Francisco, et.al. La función del Estado en la economía. Ed. Cuenca Ediciones. Argentina, 1973.
- CUEVA, Agustín. El desarrollo del capitalismo en América Latina. Ed. Siglo XXI. México, 1993.
- DRAKE, Paul W. "Transformación y transición en Chile 1982-1990" El difícil camino a la democracia en Chile. 1982-1990. Ed. FLACSO. Chile, 1993. p.p. 23-53
- FAJNZYLBER, Fernando. La industrialización trunca de América Latina. Ed. Nueva Imagen. México, 1983, 416 p.
- FOXLEY, Alejandro. Experimentos neoliberales en América Latina. Ed. F.C.E. México, 1988, 505p.

- FURTADO, Celso. Breve introducción al desarrollo. Un enfoque interdisciplinario. Ed. F.C.E. México, 1987, 192 p.
- FURTADO, Celso. El desarrollo económico. Un mito. Ed. Siglo XXI. México, 1979, 141 p.
- FURTADO, Celso. Prefacio a una nueva economía política. Ed. Siglo XXI. México, 1978, 197p.
- GARCIA, Rigoberto (compilador). Economía y política durante el gobierno militar en Chile, 1973-1987. Ed. F.C.E. México, 1989, 291 p.
- GARCIA-PELAYO, Ramón y Gross. Diccionario Enciclopédico Ilustrado. De Larousse México, 1991 5a. Edición. Tomo 1
- GOMEZ, Muñoz Bibiana. La transición a la Democracia en el fin de Siglo: El caso de Chile 1989-1996, Ed. UNAM, México, 1998.
- KARATAEU, Ryndina y otros. Historia de las doctrinas económicas(II). Ed. Grijalbo. México, 1964, 1223 p.
- MADDISON, Angus. La economía mundial en el siglo XX. Rendimiento y política en Asia, América Latina, la URSS y los países de la OCDE. Ed. F.C.E. México, 1992. 216 p.
- MELLER, Patricio, Romaguera Pilar, et. al. Chile: evolución macroeconómica, financiación externa y cambio político en la década de los ochenta. Ed. CEDEAL. Madrid, 1992. p.p.1-58
- MONTAGUE J. Lord (ed). Trade and Industrialization Policies in Mexico and Chile. Inter-American Development Bank.Washington, D.C., USA, Abril, 1996, Working Papers Series 208. p.p. 5.1-5.34
- MUNS, Joaquín. Industrialización y crecimiento de los países en desarrollo. Ed. Ariel. Barcelona, España, 1972, 312 p.
- NOLFF, Max. Desarrollo industrial latinoamericano. Ed. F.C.E. México, 1974, 698 p.
- O'DONNELL G., Schmitter P., y Whitehead L. Transiciones desde un gobierno autoritario. Ed. Paidós, Argentina, 1988.
- PINTO, Aníbal. América Latina: Una visión estructuralista. Ed. UNAM. México, 1991, 660 p.
- POULANTZAS, Nicos. Poder político y clases sociales en el Estado capitalista. Ed. Siglo XXI. México, 1994, 471 p.
- PREBISCH, Raúl. Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. Ed. F.C.E. México, 1971, 210 p.
- SHEAHAN, John. Modelos de desarrollo en América Latina. Ed. Alianza. México, 1990, p.p.15-72, 210-241, 274-315, 411-431.

- Sistema Económico Latinoamericano. La nueva etapa de la integración regional. Ed. F.C.E., México, 1997. 164 p.
- TOMASSINI, Luciano. La Reforma del Estado y las Políticas Públicas. Ed. Universidad de Chile. Julio, 1994, p.p. 77-123
- VILAS, Carlos (coord). Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas. UNAM-Nueva Sociedad Venezuela, 1995. 201 p.
- VUSKOVIC, Pedro, Pablo González Casanova, et. al. América Latina, hoy. Ed. Siglo XXI. México, 1990, p.p. 19-165
- VUSKOVIC, Pedro. La vía chilena al socialismo. Ed. Siglo XXI. México, 1973.

HEMEROGRAFIA

- A. G. Frank. "La política económica de Chile, desde el Frente Popular a la U.P." Punto Final. Santiago de Chile, No. 153
- ANGLADE, Christian y Carlos Fortin. "El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina". Revista de la CEPAL. No. 31, abril, 1987, p.p. 219-243
- BARBERA, Mattia. "La inserción comercial de América Latina". Revista de la CEPAL. No. 41, agosto, 1990, p.p. 75- 97
- BAUMANN, Renato. "Una evaluación del comercio intraindustrial en la región". Revista de la CEPAL. No. 48, diciembre, 1992, p.p. 87-99
- BEKERMAN, Marta y Pablo Sirlin. "Política comercial e inserción internacional. Una perspectiva latinoamericana". Revista de la CEPAL. No. 55, abril, 1995, p.p. 65-78
- CFR. "28.5% de chilenos, pobres; un 8% indigentes". La Jornada. 11 de agosto de 1995, p.58
- CODEVILLA, Angelo. "Is Pinochet the Model?". Foreign Affairs. New York. Nov.-Dic., 1993, Vol. 72, No. 5, p.p. 127-140
- CURBELO, José Luis. "Desarrollo y políticas en América Latina en el cambio de siglo" Comercio Exterior. No. 9, México, septiembre, 1992 p.p. 811-821
- FAJNZYLBER, Fernando. "Competitividad internacional: evolución y lecciones". Revista de la CEPAL. No. 35, diciembre, 1988, p.p. 7-23
- FAJNZYLBER, Fernando. "Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático". Revista de la CEPAL. Diciembre de 1981, p.p. 117-138

- Sistema Económico Latinoamericano. La nueva etapa de la integración regional. Ed. F.C.E., México, 1997. 164 p.
- TOMASSINI, Luciano. La Reforma del Estado y las Políticas Públicas. Ed. Universidad de Chile. Julio, 1994, p.p. 77-123
- VILAS, Carlos (coord). Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas. UNAM-Nueva Sociedad. Venezuela, 1995. 201 p.
- VUSKOVIC, Pedro, Pablo González Casanova, et. al. América Latina, hoy. Ed. Siglo XXI. México, 1990, p.p. 19-165
- VUSKOVIC, Pedro. La vía chilena al socialismo. Ed. Siglo XXI. México, 1973.

HEMEROGRAFIA

- A. G. Frank. "La política económica de Chile, desde el Frente Popular a la U.P." Punto Final. Santiago de Chile, No. 153
- ANGLADE, Christian y Carlos Fortin. "El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina". Revista de la CEPAL. No. 31, abril, 1987, p.p. 219-243
- BARBERA, Mattia. "La inserción comercial de América Latina". Revista de la CEPAL. No. 41, agosto, 1990, p.p. 75-97
- BAUMANN, Renato. "Una evaluación del comercio intraindustrial en la región". Revista de la CEPAL. No. 48, diciembre, 1992, p.p. 87-99
- BEKERMAN, Marta y Pablo Sirlín. "Política comercial e inserción internacional. Una perspectiva latinoamericana". Revista de la CEPAL. No. 55, abril, 1995, p.p. 65-78
- CFR. "28.5% de chilenos, pobres; un 8% indigentes". La Jornada. 11 de agosto de 1995, p.58
- CODEVILLA, Angelo. "Is Pinochet the Model?". Foreign Affairs. New York. Nov.-Dic., 1993, Vol. 72, No. 5, p.p. 127-140
- CURBELO, José Luis. "Desarrollo y políticas en América Latina en el cambio de siglo". Comercio Exterior. No. 9, México, septiembre, 1992 p.p. 811-821
- FAJNZYLBER, Fernando. "Competitividad internacional: evolución y lecciones". Revista de la CEPAL. No. 35, diciembre, 1988, p.p. 7-23
- FAJNZYLBER, Fernando. "Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático". Revista de la CEPAL. Diciembre de 1981, p.p. 117-138

- FELIU, Justiniano Manuel. "Chile después del ajuste". El Mercurio. Santiago de Chile. Viernes 21 de febrero de 1992, p. A 2

- GUITIAN, Manuel. "El proceso de ajuste y la reforma económica: diferencias aparentes y reales entre Este y Oeste". Pensamiento Iberoamericano. No. 22-23. Tomo 1, 1992-1993, p.p.113-138

- HIRSCHMAN, Alberto. "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina". Trimestre Económico. Ed. Gráfica Panamericana. México, 1968, No. 140, p.p. 625-658

- HOJMAN, David J. Chile after 1973: elements for the analysis of military rule. Ed. by University of Liverpool. Liverpool, 1985, 152 p.

- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. Trade and Industrialization Policies in Mexico and Chile. Edited by Montague J. Lord. p.1-34

-----"Indigentes, cerca de 1 millón de chilenos". El Universal. Sección Internacional, 7 de noviembre de 1996, p.3

- KAY, Cristobal."Globalización, agricultura tradicional y reconversión en Chile" Comercio Exterior. México, agosto, 1996, p.p. 1-7

- LAHERA, Eugenio, Ottone Ernesto y Rosales Osvaldo. "Una síntesis de la propuesta de la CEPAL". Revista de la CEPAL. No. 55, abril, 1995, p.p. 7-24

- LE FORT, Guillermo. "Desarrollo financiero y estabilidad macroeconómica en la experiencia chilena, 1975-92". El Financiero. México, D.F. Jueves 9 de junio de 1994, p. 40 A

- LEDERMAN, Daniel. "Viejas y nuevas políticas comerciales". Revista de la CEPAL. No. 51,

- LESSA, Carlos. "Dos experiencias de política económica: Brasil-Chile". El Trimestre Económico. Ed. F.C.E. México, 1967, No. 135, p.p. 445-487

- MELLER, Patricio. "Ajuste y reformas económicas en América Latina: Problemas y experiencias recientes". Pensamiento Iberoamericano. No. 22-23, Tomo 1, 1992-1993, p.p. 15-55

- MOYANO, Berríos Eduardo. "La apertura comercial de la Economía chilena". Diplomacia.

- NUGENT, Jeffrey B. "La estructura arancelaria y el costo de protección en América Central". El Trimestre Económico. Ed. F.C.E. México, 1968, No.140, p.p. 751-766

- OSORIO, Jaime. "América Latina: nueva economía, pobreza y democracia". Comercio Exterior. México, Julio de 1994, p.p. 633-639

- PREBISH, Raúl. "La crisis del capitalismo y el comercio internacional". Revista de la CEPAL. No. 20, agosto, 1983, p.p. 53-75

- RAMOS, Joseph. "Crecimiento, crisis y viraje estratégico". Revista de la CEPAL. No. 50, agosto, 1993, p.p. 63-78

- SALAMA, Pierre. "América Latina: ¿Integración sin Integración?". Relaciones Internacionales. No.73 enero-abril 1997 p.11-27

- SOLIMANO, Andrés. "Diversidad en la reforma económica: experiencias recientes en economías de mercado y economías socialistas". Pensamiento Iberoamericano. No. 22-23, Tomo 1, 1992-1993, p.p. 59-97

- SUNKEL, Osvaldo. "El marco histórico de la reforma económica contemporánea". Pensamiento Iberoamericano. No. 22-23. Tomo 1, 1992-1993, p.p. 15-42
diciembre, 1993, p.p. 123-131

-----"28% de chilenos pobres; un 8% indigentes" La Jornada. 11 de agosto de 1995. p.58