

Estado y mercado después de la crisis

Vilas, Carlos M.

Carlos Vilas: Investigador titular, Universidad Nacional Autónoma de México. Versiones anteriores de este artículo fueron presentadas en el seminario «Alternativas para la economía mexicana» (UNAM, noviembre 1993) y en la XVIII Conferencia Internacional de LASA (Atlanta, marzo 1994).

La recuperación del crecimiento y de una relativa estabilidad de precios, el saneamiento de las finanzas públicas, el achicamiento del sector público y el regreso de fondos externos de inversión marcan, de acuerdo a los organismos internacionales, el final de la crisis económica de América Latina. El nuevo estilo económico implica una redefinición de ganadores y perdedores. La extrema dependencia de flujos financieros externos gravita negativamente sobre amplios segmentos de la estructura productiva y del empleo, ahonda el malestar social y agrava la vulnerabilidad global del esquema. Las tribulaciones presentes de la economía mexicana obedecen a factores económicos anteriores a los acontecimientos políticos del primer trimestre de 1994 y deberían ser analizados con atención por quienes siguen el mismo sendero.

Tras la crisis de la década pasada el comercio exterior sustituyó al mercado interno como referente de la acumulación de capital, con impactos severos en la distribución del ingreso y del poder político entre fracciones de la clase empresarial, entre clases sociales, y entre el mercado interno y el internacional. A medida que la realización del excedente pierde vinculación con el mercado interno los salarios de los trabajadores y los ingresos de las clases medias ya no son considerados ingredientes de la acumulación de capital, sino gastos que deben reducirse para estimular la competencia internacional y la acumulación basada en el mercado externo. La demanda local de inversión y consumo es encarada de manera creciente a través de importaciones, redefiniéndose el mercado doméstico en términos de más altos niveles de ingreso y poder de compra y, por consiguiente, en términos de grupos sociales distintos.

Los Estados desempeñaron un papel activo en el manejo de la crisis y en la posterior rearticulación externa, así como en la distribución de ganancias y pérdidas entre clases y grupos sociales. La estatización de la deuda externa privada cargó sobre toda la población el costo de los malos negocios de las clases empresarias, al mismo tiempo que colocó a éstas en condiciones de negociar nuevos accesos a recursos externos¹. No toda la clase empresarial estuvo en condiciones de aprovecharse de las nuevas condiciones institucionales y financieras. El recurso a este tipo de medidas permitió abrir condiciones preferentes de acumulación en beneficio de grupos específicos de la burguesía, marginó o perjudicó a otros, y contribuyó al empobrecimiento de amplios sectores de la población.

Estado, mercado y clases

El Estado abdicó un amplio arco de intervenciones micro y macroeconómicas, directas e indirectas. El impacto de este redimensionamiento en las perspectivas de desarrollo de los países respectivos aún no ha sido analizado a cabalidad y se presta a considerable especulación². En todo caso tal impacto debería ser evaluado en el marco de la red de relaciones Estado/mercado sobre las cuales toma cuerpo el nuevo escenario institucional, del que ese redimensionamiento del sector público es un ingrediente. La redefinición contemporánea de las relaciones entre Estado y mercado no es solamente un efecto del «achicamiento» estatal y del consiguiente fortalecimiento del mercado. Es, ante todo, un resultado de la rearticulación externa y de la subsiguiente reestructuración económica, y de los actores económicos y sociales cuyos intereses son promovidos o marginalizados por una y otra.

Los procesos de privatización del sector público ofrecen una buena ilustración de la articulación entre Estado, mercado y actores sociales. La privatización figuró en el centro de las recomendaciones de ajuste y reestructuración de las economías latinoamericanas y constituyó uno de los ingredientes estratégicos del modo como los gobiernos encararon la crisis de la década pasada. La centralidad de las privatizaciones obedeció al diagnóstico de la crisis y los desajustes económicos de la región predominantes en las agencias financieras multilaterales, de los que se responsabilizó al estatismo excesivo en que habría incurrido el patrón anterior de desarrollo.

¹David Félix estimó que entre 1982 y 1987 los préstamos garantizados por los gobiernos latinoamericanos aumentaron de 40% a 85% del total de préstamos, lo que implicó aumentar la deuda externa de la región en 44.000 millones de dólares (casi un 25%). D. Félix: «Debt Crisis Adjustment in Latin America: Have the Hardship Been Necessary?», St. Louis, Department of Economics, Working Paper NQ170. Washington University, 9/1992.

²Rati Ram encontró una asociación positiva estadísticamente significativa entre la dimensión del sector público y su eficacia en la promoción del crecimiento económico. R. Ram: «Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-section and time series data» En "American Economic Review, 3/1986, pp.191-203.

La venta de activos permitiría regresar el Estado a su tamaño mínimo ideal, remover las causas de ineficiencia, y generar recursos frescos para sanear las cuentas fiscales.

Las privatizaciones se llevaron a cabo a través de una compleja red de subsidios implícitos a los inversores privados. En general fue el Estado, mucho más que el mercado, quien en último análisis fijó los términos de cada privatización, tanto en lo referido a cuestiones administrativas y financieras, como en cuanto quiénes podían participar del proceso. Esta es una atribución que deriva del concepto de soberanía del Estado, pero tiene poco que ver con la soberanía del mercado. La mayoría de las privatizaciones se llevó a cabo a través de ventas directas, incluso en aquellos países donde existen importantes mercados de valores. Solamente dos de las diez mayores privatizaciones ejecutadas entre 1986 y 1993 se efectuaron por medio de ofertas públicas o mercados accionarios. Las agencias estatales absorbieron los pasivos de las firmas en proceso de privatización, despidieron a porciones importantes de la fuerza de trabajo, garantizaron aumentos de precios y de tarifas. En general las privatizaciones se llevaron a cabo a través de resoluciones administrativas carentes de control parlamentario: «a very private affair», según tituló una revista especializada refiriéndose a la venta de Telmex, la compañía mexicana de telecomunicaciones³.

La priorización del objetivo fiscal por encima de consideraciones efectivas de eficiencia ayuda a entender que la modernización de las empresas sometidas a privatización haya resultado en la práctica un objetivo secundario. También incide en la reducida modernización de las empresas privatizadas la preservación de la estructura de mercado; la desincorporación de empresas públicas no ha incrementado la competencia entre firmas, manteniéndose las estructuras monopólicas u oligopólicas preexistentes. Sobre todo en Chile y México el modo como las privatizaciones fueron ejecutadas incrementó los niveles de concentración de los mercados respectivos y redujo su competitividad⁴. Se ha señalado asimismo que estas intervenciones estatales en el marco de una discrecionalidad administrativa libre de responsabilidad parlamentaria reforzaron el tradicional comportamiento rentista de las élites empresariales latinoamericanas, redujeron la transparencia de las operaciones y crearon condiciones para diversos tipos de corruptelas⁵.

³Latin Finance N°34, 3/1992.

⁴O. Bouin y Charles-Alben Michalet: *Rebalancing the Public and Private Sectors. Developing Country Experience*, París, OCDE, 1991, pp. 182 Yss.

⁵Carlos M. Vilas: «Back to the «Dangerous Classes»? Capitalist Restructuring, State Reform and the Working Class in Latin America», Columbia University, ILAIS Papers on Latin America N° 34, Nueva York, verano 1993; Bernardo Verbitsky: *Robo para la corona*. Planeta, Buenos Aires, 1991; Walter Little: «Political Corruption in Latin America» en *Corruption and Reform* 7/1992, pp. 41-66; Jorge

La redefinición de las relaciones entre Estado y mercado favoreció una drástica transferencia de ingresos desde los asalariados hacia los capitalistas y rentistas, y desde América Latina hacia el mercado internacional, en el marco de una fuerte reducción del producto por habitante. Se observa en el cuadro 1 la magnitud de la transferencia de ingresos desde los asalariados hacia los no asalariados en varios países de la región, y la falta de impacto del cambio de regímenes dictatoriales a gobiernos surgidos de elecciones, en ese proceso. A fines de la década pasada e inicios de la actual las clases empresariales y rentistas se apropiaban entre dos tercios y cuatro quintos del ingreso nacional en países como Perú, Argentina, México, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

Las devaluaciones masivas y el crecimiento vertical del déficit fiscal a causa de la estatización de la deuda externa detonaron altas tasas de inflación. La política de tipo de cambio, las restricciones crediticias y la política antinflacionaria de balanza de pagos provocaron el estancamiento de la producción industrial. La privatización del sector público y la desregulación creciente de los mercados financieros y en general de las actividades del capital tuvieron lugar junto con un sólido control estatal de los salarios, que mantuvieron su evolución a la zaga de los precios y de la productividad. Los esfuerzos de la industria latinoamericana para elevar su productividad e incrementar su competitividad externa se reflejaron muy pálidamente en los ingresos de los trabajadores.

En un diseño como el actual, en el que el Estado desempeña funciones tan activas en la promoción de los intereses particulares de la burguesía latinoamericana más estrechamente ligada al mercado internacional, y en la continuidad de los procesos de empobrecimiento y marginación de segmentos grandes de la población, la noción misma de autonomía del Estado debe ser sometida a un análisis cuidadoso. Lo que surge de las actuales relaciones entre Estado y mercado es la conversión del Estado y sus agencias al papel de instrumentos cautivos no sólo de la clase capitalista, sino de grupos muy específicos de esta clase. La separación capitalista entre dominación política y explotación económica sobre la cual toma cuerpo la autonomía del Estado, está dejando paso a un involucramiento creciente y directo de las fracciones más globalizadas de la clase empresarial en el manejo del Estado.

Este no es un fenómeno estrictamente nuevo: las cámaras y asociaciones empresariales nunca fueron extrañas a la elaboración de las políticas económicas. Deben señalarse sin embargo tres aspectos peculiares de la situación actual. El primero se

Schvarzer: «El proceso de privatizaciones en Argentina» en *Realidad Económica* N0 120, 12/1993, pp. 79-143; etc.

refiere a la magnitud del fenómeno, que ha crecido considerablemente en estos últimos años. En Paraguay, Bolivia y El Salvador prominentes empresarios han accedido a la presidencia a través del voto; en México el involucramiento empresarial directo en el partido gobernante (PRI) se ha incrementado en años recientes⁶. El segundo aspecto se refiere al impacto de las políticas de ajuste en la reconfiguración de los grupos empresariales y , sobre todo, en la definición de ganadores y perdedores dentro de la clase. La estrategia antinflacionaria de balanza de pagos en permanente déficit y de sobrevaluación del tipo de cambio castiga a los sectores productores y exportadores y estimula a las fracciones comerciales. Se estaría produciendo una reconversión regresiva de amplios sectores de las clases empresariales hacia una especie de burguesía compradora montada sobre los esquemas de libre comercio en función de los niveles de competitividad definidos por los segmentos más desarrollados del mercado internacional. El tercer aspecto se refiere a que el involucramiento directo de las élites empresariales en la gestión estatal tiene lugar junto con un retroceso amplio de la participación de los sindicatos en el diseño de las políticas económicas y en la gestión del mercado de trabajo. Ahora son exclusivamente el Estado y el capital quienes deciden los términos y niveles de contratación, empleo y despido de la fuerza de trabajo.

Tuvo lugar, por lo tanto, mucho más que la privatización de empresas, activos y servicios públicos. Estamos ante la privatización de las políticas y las funciones, en beneficio de intereses particulares. El Estado y los actores dominantes en el mercado (interno e internacional) estrechan su asociación al mismo tiempo que la relación del Estado con los actores marginados de esa alianza, y las clases populares, deviene una materia de control y gobernabilidad. En nombre de la modernidad, el neoliberalismo regresa a la filosofía política del siglo XVIII: «El gobierno, en la medida en que fue creado para la defensa de la propiedad, fue en realidad creado para la defensa del rico contra el pobre, y de los que tienen alguna propiedad contra los que carecen de ella»⁷.

⁶José Ignacio Rodríguez Reyna: «La "privatización" de la política» en *Expansión* N° 619, pp. 54-79, 7/7/93); v. también *El Día*, 23/2/92.

⁷Adam Smith: *An Inquiry on the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, The University of Chicago Press, Chicago, 1976, p. 674.

Cuadro 1
América Latina: participación de los salarios en el PIB,
varios países (en %)

	1970	1980	1985	1989	1990
Argentina	40,9	31,5	31,9	24,9	—
Bolivia	36,8	39,6	26,9 ^a	—	—
Brasil	34,2	35,1	36,3	—	—
Colombia	42,1	46,2	45,3	42,6 ^b	41,8
Costa Rica	52,7	56,1	53,9	56,7	57,8
Chile	47,7	43,4	37,8	—	—
Ecuador	34,4	34,8	23,6	16,0	15,8
Guatemala	32,3	33,6	30,8	30,6	—
México	37,5	39,0	31,6	28,4	27,3
Panamá	54,5	48,8	53,8	53,4	50,0
Paraguay	37,1	37,1	32,5	29,4	25,8
Perú	40,0	32,8	30,5	25,5	16,8 ^c
Uruguay	52,9	35,7	36,3	39,7	48,4
Venezuela	40,3	42,7	37,6	34,6	31,1

La modernización excluyente

Si se dejan de lado los términos ideologizados del debate actual y se atiende sobre todo a los hechos, es posible convenir que estamos presenciando la construcción de un nuevo tipo de economía mixta. La apelación a un esquema de relación Estado/mercado al estilo manchesteriano o chicaguino no es más realista ni más viable que la nostalgia por un esquema de desarrollo que ya se agotó. El modelo económico emergente de este conjunto de ingredientes es claro y relativamente sencillo: salarios bajos y rentabilidad del capital alta, en un contexto de apertura comercial y fuerte endeudamiento externo.

Después de una reducción de casi 8.000 millones de dólares en 1988 respecto de 1987, la deuda externa conjunta latinoamericana retomó su crecimiento: de 420.900 millones en 1988 subió a más de 450.000 en 1992 y casi 487.000 en 1993. Entre 1983 y 1993 la cuenta corriente de la balanza de pagos latinoamericana acumuló un déficit de 159.300 millones de dólares; dos tercios del mismo (casi 97.000 millones) se generó en el trienio 1991-93. Estos aspectos indican un retorno al patrón de crecimiento con endeudamiento que hizo crisis en 1982⁸.

Se registra asimismo una amplia «financierización» de la economía latinoamericana. En virtud de las elevadas tasas de ganancia en el sector financiero, la región re-

⁸CEPAL: *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1992, y Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1993*.

cibió un ingreso neto de capitales de casi 180.000 millones de dólares en 1990-93; la mitad de ellos fue captada por México. Sólo una cuarta parte fue inversión directa (frente a más de la mitad en el período 1983-89 de aguda contracción del ingreso de fondos). Una proporción alta de la inversión proviene de los más activos inversores internacionales: fondos mutuales y de pensión, aseguradoras, hedge funds y otros, cuyas colocaciones se caracterizan por el corto plazo y alta volatilidad. En 1993 la quinta parte de los fondos de pensión de EEUU se radicó en la bolsa mexicana de valores.

La prioridad asignada a los objetivos monetarios y financieros redujo la virtualidad reactivadora del ajuste macroeconómico y acrecentó la vulnerabilidad externa de la región. La reinserción gravita pesadamente en los sectores industriales orientados hacia el mercado interno. La sobrevaluación del tipo de cambio define un subsidio a las importaciones que permite usar a éstas para controlar los precios internos, a costa de la reducción del nivel de actividad y de empleo de los grupos empresariales que producen para el mercado interno y para los exportadores no integrados a las redes transnacionales de comercialización y financiamiento.

La libre circulación internacional de bienes y de capitales sigue siendo mucho mayor que la de la fuerza de trabajo debido a las precisas regulaciones a que ésta se encuentra sometida. Por una parte, esto expresa los agudos desniveles que subsisten en las condiciones de trabajo y de salarios entre los países y su contribución a la reactivación de la economía empresarial. Por otra, al lanzar las migraciones internacionales de trabajadores al terreno de la ilegalidad, excluye a esta fuerza de trabajo de la protección institucional en el país receptor y hace posible una intensificación de su explotación y la generación de utilidades adicionales para las empresas. El anclaje territorial de la fuerza de trabajo, articulado a la tendencia a la homogeneización internacional de los otros precios, genera un modelo de precios europeos/salarios tropicales que brinda un subsidio de competitividad a las empresas al mismo tiempo que agudiza y amplía los niveles de pobreza. El impacto de esto en el mercado doméstico se considera poco relevante dada la orientación hacia afuera. Más aún: en un contexto de reactivación económica que no va acompañada de ritmos equivalentes de crecimiento del empleo, esta modalidad de intervención estatal contribuye a generar en términos relativos una situación equivalente a la «oferta ilimitada de fuerza de trabajo» del modelo de Lewis⁹.

⁹CL W. Arthur Lewis: «Economic Development with Unlimited Supply of Labour» en *The Manchester School of Economics Studies* vol. XXII (1),1954, pp. 139-91.

La reconfiguración de la matriz de relaciones Estado/mercado implica una reestructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y, por último, entre grupos y clases sociales. En el terreno de la producción, el comercio y la intermediación financiera, el Estado se retira y reaparece el capital privado; pero en el terreno del gasto social el Estado se retira y el espacio vacante queda vacante. No hay una transferencia de esas actividades del ámbito público a la iniciativa privada, o bien la privatización involucra cambios profundos en la cobertura de los servicios y en su costo, que excluyen a gran parte de los anteriores usuarios. Los programas estatales de «combate a la pobreza», «compensación social» y similares resultan mucho más eficaces para administrar la pobreza que para revertirla, para prevenir tensiones sociales, o para sustentar formas renovadas de clientelismo y patronazgo político. Sin embargo, el acelerado deterioro del clima político y social en México, país que ejecutó el más sofisticado y mejor dotado de estos programas, sugiere que la capacidad preventiva de tales programas tiene límites estrechos.

El nuevo esquema económico impacta en el empleo de la fuerza de trabajo y en las modalidades de organización laboral. La reorientación productiva en función de criterios de rentabilidad internacional y la privatización de empresas públicas elevan los niveles de desempleo en el sector formal de la economía y estimulan el crecimiento del sector informal, con menores niveles de productividad e ingreso. Entre 1980 y 1992 cuatro de cada cinco nuevos empleos creados pertenecen al sector informal o al de las pequeñas empresas¹⁰. En varias ramas de la economía formal (construcción, manufacturas de uso y consumo final, puertos, transportes, entre otros) se registra una degradación acelerada del empleo: inestabilidad laboral, remuneraciones debajo del mínimo, falta de sistemas de seguridad social, etc. La necesidad empresarial de reconversión tecnológica para hacer frente a la apertura externa conduce a una creciente «flexibilización laboral» - contratos individuales de trabajo, rotación de puestos de trabajo, salarios vinculados al rendimiento individual del trabajador, facultad unilateral de las empresas para terminar con la relación laboral, etc.- y a la reducción del poder de negociación sindical. En conjunto estos elementos agravan la degradación y precarización del empleo.

Durante la última década América Latina ha estado produciendo pobres al doble del ritmo de crecimiento poblacional. La población total creció casi un 22%, pero la gente por debajo de la línea de pobreza aumentó en un 44%: pasó de 135,9 millones (43% de la población total) a 196 millones (46% de la población total)¹¹. Casi el 80% de ese crecimiento tuvo lugar en las ciudades, acelerando el proceso de urbaniza-

¹⁰PREALC informa N°32 , 9/1993

¹¹CEPAL:El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90 , Santiago de Chile, 11/1992.

ción de la pobreza, con sus fenómenos asociados de turgurización, inseguridad, violencia. Estamos en presencia de un proceso de producción de pobreza, marginación y desigualdad para muchos, junto con la generación de niveles increíbles de riqueza para muy pocos. Vale la pena señalar que mientras la pobreza creció 44% durante la década de 1980, en ese mismo lapso la cantidad de televisores por cada 1.000 habitantes también creció 40%.

Salvo Jamaica, en los demás países latinoamericanos la polarización de los ingresos es mayor que en el sudeste de Asia; en esta región la porción de ingreso captada por el grupo superior es menor que en sus equivalentes de América Latina (cuadro 2).

La reforma económica actual implica cambios sociales profundos y alteraciones en las relaciones de poder. La magnitud de las diferencias entre los sacrificios impuestos a muchos y los beneficios cosechados por muy pocos cuestiona la equidad del nuevo esquema y avala su caracterización como modernización excluyente. La afirmación en boga de que el fortalecimiento del mercado significa la consolidación de la sociedad civil implica desconocer que la «sociedad civil» no es un todo homogéneo e indiferenciado, sino una realidad compleja y estratificada de clases sociales, grupos de género, categorías ocupacionales, identidades étnicas, etc. cuyo acceso a recursos, cultura y prestigio social es profundamente desigual.

Cuadro 2
Distribución del ingreso de los hogares¹
Quintiles

	1	2	3	4	5	5:1
Brasil (1989)	2,1	4,9	8,9	16,8	67,5	32,1
Colombia (1988)	4,0	8,7	13,5	20,8	53,0	13,2
Chile (1989)	3,7	6,8	10,3	16,2	62,9	17,0
Costa Rica (1989)	4,0	9,1	14,3	21,9	50,8	12,7
Guatemala (1989)	2,1	5,8	10,5	18,6	63,0	30,0
Honduras (1989)	2,7	6,0	10,2	17,6	63,5	23,5
Jamaica (1990)	6,0	9,9	14,5	21,3	48,4	8,1
México (1992)	5,0	—	—	—	54,2	10,8
Panamá (1989)	2,0	6,3	11,6	20,3	59,8	29,9
Perú (1985-86)	4,9	9,2	13,7	21,0	51,4	10,5
Rep. Dominicana (1989)	4,2	7,9	12,5	19,7	55,6	13,2
Venezuela (1989)	4,8	9,5	14,4	21,9	49,5	10,3
Hong-Kong (1980)	5,4	10,8	15,2	21,6	47,0	8,7
Indonesia (1990)	8,7	12,1	15,9	21,1	42,3	4,8
Filipinas (1988)	6,5	10,1	14,4	21,2	47,8	7,3
Singapur (1982-83)	5,1	9,9	14,6	21,4	48,9	9,6
Tailandia (1988)	6,1	9,4	13,5	20,3	50,7	8,3

¹ Porcentaje del ingreso nacional captado por cada grupo.
1= 20% inferior; 5= 20% superior
Fuentes: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1993*; México: CEPAL/INEGI

La aguda polarización social conspira contra la capacidad de extracción y movilización de recursos de los Estados por la vía impositiva y neutraliza las recomendaciones de reforma tributaria de los organismos internacionales. Los grupos que concentran la porción mayoritaria del ingreso cuentan con medios para oponerse a tales reformas y remesan el excedente al exterior o lo dedican al consumo conspicuo, mientras que quienes carecen de esas posibilidades por su alejamiento del poder captan porciones reducidas del ingreso nacional y es poco lo que pueden aumentar su contribución. Esta situación ayuda a explicar que las pocas reformas tributarias ejecutadas en años recientes hayan consistido en la creación o aumento de impuestos indirectos - como el IVA -, sin impacto sobre la propiedad o las ganancias. Asimismo, el consumismo de las élites latinoamericanas conspira contra un «aprovechamiento» de la explotación y la desigualdad social para generar altas tasas de ahorro e inversión productiva, como fue el caso en el desarrollo del capitalismo europeo. El carácter regresivo de los sistemas tributarios y el peso creciente de los impuestos indirectos determinan que los grupos medios e inferiores sean quienes tributan en mayor proporción a sus ingresos, financiando un Estado que, al contrario, reorienta su gestión en función de los grupos más acomodados.

El ejemplo mexicano

Las tribulaciones actuales de la economía mexicana expresan dramáticamente la alta vulnerabilidad del modelo vigente. Durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, México ejecutó puntualmente todas las recomendaciones de las agencias financieras multilaterales y del gobierno de EEUU. El resultado ha sido una fuerte tendencia al estancamiento, la dependencia de todo el esquema de modernización de un ingreso creciente de flujos externos de capital de corto plazo, y una enorme volatilidad financiera, puesta en evidencia en vísperas de las elecciones de agosto de 1994: inestabilidad del mercado accionario, salida de capitales, desorientación generalizada. Los cuadros 3 y 4 indican que los signos del desajuste son anteriores a los acontecimientos políticos de enero-marzo de este año.

La sobrevaluación del tipo de cambio genera divisas baratas para efectuar los pagos de la deuda externa, junto con la eliminación de las restricciones a las importaciones, permiten mantener la inflación interna bajo control con un nivel de precios estabilizado hacia la baja¹². El aumento de las importaciones y la discriminación contra las exportaciones genera persistentes déficit comerciales y de balanza de pagos. Con el fin de reducir el impacto negativo de un tipo sobrevaluado de cambio

¹²Según estimaciones de bancos privados a mediados de 1993 el peso mexicano acumulaba una sobrevaluación de 22,6%. *El Financiero*, 2817/1993.

sobre el ingreso de recursos líquidos externos, las tasas de interés se mantienen positivas con relación a la inflación interna y a la tabla de minidevaluaciones programadas (eufemísticamente denominadas «deslizamientos»). Estas y otras medidas de política (como la liberación impositiva de las ganancias obtenidas en el mercado de valores) hicieron la inversión financiera más rentable que la productiva. Entre 1991 y 1993 la inversión extranjera en la bolsa mexicana de valores saltó de 4.200 millones de dólares a más 35.000, estimulada por los altos rendimientos de los títulos de la deuda pública interna; en 1990-93 más de 3/4 partes de los flujos netos de capital consistieron en inversión financiera y de corto plazo. En estas condiciones la deuda interna deviene indirectamente deuda externa: está contratada en moneda nacional y es detentada por inversores extranjeros que pueden convertirla libremente en dólares al vencimiento de los títulos gubernamentales o bien negociarla en pesos en el mercado secundario y convertir en dólares el producto de la operación. De acuerdo a estimaciones no oficiales, el 55% de los 41.000 millones de dólares de la deuda interna se encuentra en manos de inversores foráneos. Las altas tasas de interés golpean severamente a los industriales, a quienes la retórica oficial critica por ineficientes. En abril 1994 el tipo de interés comercial real supera el 15%; los pasivos bancarios suman cifras millonarias. Entre 1988 y 1992 la industria manufacturera perdió 1,3 millón de empleos. A fines de 1993 la tasa global de subutilización de la fuerza de trabajo (desempleo + subempleo) alcanzó el 23% de la PEA ¹³

Al definir de esta manera las condiciones de la eficiencia y la competencia empresarial el Estado fortalece los segmentos superiores de la élite empresarial financiera mexicana y refuerza su asociación privilegiada con el mercado internacional. Estos grupos son propietarios de la banca reprivatizada y controlan 25 grandes holdings que dan cuenta de 47% del PIB. Solamente cinco de esos grupos controlan 75% del mercado bancario y crediticio y 66% de las sociedades de inversión. En un contexto de libre comercio y desregulación, los sectores que seguirán gozando de proteccionismo hasta bien entrado el siglo XXI son precisamente aquellos de propiedad de estos grupos financieros próximos a la conducción del Estado: teléfonos, seguros, bancos, minería, metalurgia, entre otros. El sesgo elitista de la estrategia es notorio: en 1991 México contaba con sólo 2 billonarios, en 1992 eran 7, y en 1993 ya fueron 13: un incremento de 85% en un año en que la economía creció un exiguo 0,4% ¹⁴.

¹³Banco de México:Informe anual, 1993; OIT: *Atuario de Estadísticas Laborales*, 1992.

¹⁴Proceso N0 871,1217/93, pp. 6-9; Rafael Rodríguez Castañeda: «La elite empresarial de Salinas», *id.* N° 819, 13/7/92, pp. 6-7; Ricardo Grinspun y Maxwell Cameron: «Mexico: The Wages of Trade» en *NACLA Report of the Americas* vol. XXVI (4) 211993, pp. 32-7. En una colorida ilustración de las relaciones íntimas forjadas entre el Estado y las elites empresariales, 29 de los más acaudalados dirigentes del mundo de los negocios fueron invitados en marzo 1993 a un posteriormente publicitado desayuno privado en el que muy altos funcionarios gubernamentales les sugirieron una contribución de 25 millones de dólares por cabeza para financiar la próxima campaña presidencial del PRI. CL

La «modernización» seguida por México significó un retorno a la muy criticada estrategia económica anterior a 1982, aunque la desaceleración impide hablar con propiedad de un esquema de deuda con crecimiento. Entre 1989 y 1993 la deuda externa creció 30.000 millones de dólares, o un tercio; la continuidad del esquema exige el ingreso de entre 150.000 y 200.000 millones de dólares en los próximos diez años ¹⁵. Como resultado de este conjunto de políticas el relanzamiento externo de la economía mexicana se ha dado: 1) en términos financieros; 2) captando la demanda interna de las clases medias y altas por la vía de importaciones subsidiadas por el tipo de cambio; 3) ofertando fuerza de trabajo barata para las maquiladoras. La estabilidad general del modelo depende fundamentalmente del tipo de cambio y de la fluidez del mercado de valores. Cuando a mediados de abril la bolsa emprendió lo que se presumía una caída en picada, el equilibrio pudo recuperarse sólo tras una decisiva intervención del Banco de México. Mediante amplias compras de títulos de la deuda pública y fuertes alzas adicionales en las tasas de interés, remontó los rendimientos accionarios y desaceleró las corridas sobre el dólar, bien que arriesgando un repunte inflacionario y sacrificando las de por sí modestas metas de crecimiento para el año en curso. Las medidas fueron respaldadas por un acuerdo cambiario tripartito (26/4/94) en el marco del tratado trilateral de libre comercio que apunta a sostener la moneda mexicana y reducir las expectativas de devaluación al menos hasta las elecciones del 21 de agosto.

Cuadro 3
México: Cuentas externas, 1988-93 (US\$ millones)

	Balance comercial (bienes)	Balance de la cuenta corriente	Balance de la cuenta de capital	Balance global	Deuda externa total	Tipo de cambio ¹
1988	1.668	-2.613	-4.025	-6.638	100.900	-17,3
1989	645	-4.111	4.289	178	95.100	-9,1
1990	-4.433	-8.413	10.716	2.303	101.900	-3,3
1991	-11.329	-13.890	21.882	7.992	114.900	-3,0
1992	-20.677	-22.924	24.670	1.746	114.000	-2,8
1993 ^a	-19.525	-21.010	25.090	4.080	125.000	-2,9

¹ Variación porcentual del tipo de cambio real; a. Cifras preliminares

Fuente: CEPAL, BID.

Carlos Acosta: «Quiénes son y cuánto tienen los que van a financiar al IRI» en *Proceso* N° 853, 8/3/93, pp. 15-19.

¹⁵ La primera cifra fue anunciada por José Córdoba Montoya, entonces jefe de gabinete del presidente Salinas, en la reunión de la Asociación Mexicana de Bancos en Acapulco, primavera de 1993. La segunda cifra obedece a precisiones posteriores.

Las tribulaciones de la economía mexicana se han visto agravadas por los acontecimientos del primer trimestre de 1994 (alzamiento guerrillero indígena en Chiapas; secuestro del banquero Alfredo Harp Helú - cabeza de uno de los más poderosos grupos financieros del país -; asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio; tensiones dentro de ese partido), pero sus raíces se hallan en el esquema mismo de modernización excluyente. El punto es importante, porque muchos países de América Latina - con la excepción notoria de Brasil - siguen sendas parecidas a la de México. Más aún, México asumió hasta muy recientemente un carácter ejemplar, que culminó en el plano simbólico con su ingreso a la OCDE - a pesar de que para los mismos días el FMI reconoció que por sus dificultades crecientes México había dejado de ser la estrella económica del continente ¹⁶. Simbolismos aparte, América Latina haría bien en reflexionar a partir del caso mexicano y por una vez aprender de las experiencias ajenas.

Cuadro 4
México: Variación de los salarios, precios, el empleo y el PIB (en %)

	Salarios reales ¹	Precios al consumidor ²	Desempleo urbano	PIB ³	PIB per cápita ³
1988	-1,3	51,7	3,5	1,2	-0,1
1989	9,0	19,7	2,9	3,3	1,0
1990	2,9	29,9	2,9	4,4	2,2
1991	2,4	18,8	2,7	3,6	1,4
1992	2,4	11,9	3,2	2,6	0,5
1993	3,5	8,7	3,4	0,4	-1,7

¹ Sueldos, salarios y beneficios en la industria manufacturera; ² Diciembre/diciembre;

³ Valores reales.

Fuentes: CEPAL, BID.

¹⁶ *El Financiero*, 2114194, p. 28.

El cuadro 5 presenta una comparación elemental del desenvolvimiento reciente de algunos indicadores macroeconómicos en cinco países que dan cuenta de casi el 80% del producto de la región. Las vulnerabilidades ya señaladas de la economía mexicana contrastan con el desempeño de Argentina y Chile: aplicando esquemas neoliberales (Chile desde la década de 1970, Argentina desde final de la de 1980), ambos países muestran altas tasas de crecimiento con relativa estabilidad de precios y moderado endeudamiento, balanzas comerciales positivas (salvo Chile en 1993) y saldos en rojo de la cuenta corriente. Como en México, ambos países completaron amplios programas de privatización. Pero mientras los salarios chilenos se han recuperado, los de Argentina se mantienen 20% debajo de los niveles de 1980 (igual que en México). Fuera del enfoque neoliberal, la economía brasileña conjuga crecimiento del producto, moderado endeudamiento y cuentas externas sólidas. Hasta el momento Brasil se ha mostrado renuente respecto de las recetas neoliberales especialmente en materia de privatizaciones y desregulación. En general, la economía colombiana surge como la más equilibrada, posible reflejo del pragmatismo de sus políticas económicas.

El cuadro 5 sugiere asimismo que la relación entre estabilidad de precios, crecimiento y equilibrios externos es bastante más compleja de lo que afirman las recetas neoliberales. El contraste entre la evolución de los salarios en Chile por un lado, y Argentina y México por el otro, indica también que la flexibilización laboral y la caída de los salarios reales guardan una relación que no es lineal con la estabilidad de los precios y el ritmo de crecimiento del producto. Finalmente, parece fuera de dudas que «neoliberalismo» es un término amplio que abarca distintas modalidades de política y resultados muy variados. Por lo menos dos preguntas surgen de este panorama: 1) ¿podrá Brasil revertir la hiperinflación sin recurrir a las recetas neoliberales, sacrificando el crecimiento y el superávit comercial y agravando las de por sí enormes desigualdades sociales?; 2) superados los éxitos financieros y fiscales iniciales, ¿evolucionará Argentina en un sentido parecido al de Chile, consolidando el crecimiento y mejorando el nivel de los salarios, o bien seguirá el derrotero de México, con vulnerabilidad externa, tendencias recesivas y salarios a la zaga?

— Cuadro 5 —
Comportamiento reciente de algunos indicadores económicos en algunos países de América Latina

	PIB*	PIB per cápita*	Precios ¹	Deuda externa ^{2*}	Salarios ^{3*}	Balanza Comercial (bienes)**	Cuenta Corriente
Argentina							
1991	8,9	7,6	84,0	4,5	81,8	11.978	-2.804
1992	8,6	7,4	17,0	2,0	81,4	12.235	-8.361
1993	6,0	4,8	7,7	4,6	81,0	13.000	-8.200
Variación período 1991-93	25,4	21,0	—	11,5	—	—	—
Brasil							
1991	0,9	-0,8	475,1	1,4	106,6	10.578	-1.443
1992	-0,9	-2,5	1.149,1	5,0	122,5	15.525	6.266
1993	4,5	2,9	2.244,0	1,1	129,7	13.500	1.200
Variación período 1991-93	4,6	-0,5	—	7,8	—	—	—
Chile							
1991	5,8	4,1	18,7	-6,5	109,9	1.574	-157
1992	10,3	8,5	12,7	8,9	114,9	748	-940
1993	6,0	4,4	12,2	5,2	119,2	-900	-2.310
Variación período 1991-93	23,6	17,9	—	7,2	—	—	—
Colombia							
1991	1,9	0,2	26,8	-3,3	115,3	2.959	2.363
1992	3,6	1,8	25,1	-1,1	119,1	1.233	925
1993	4,5	2,8	21,2	2,0	124,0	-1.050	-1.610
Variación período 1991-93	10,3	4,8	—	-2,5	—	—	—
México							
1991	3,6	1,4	18,8	12,7	83,0	-11.329	-13.890
1992	2,6	0,5	11,9	-0,8	89,0	-20.677	-22.924
1993	0,4	-1,7	8,7	9,6	92,1	-19.525	-21.010
Variación período 1991-93	6,8	0,1	—	21,5	—	—	—

* Porcentaje de crecimiento anual
 ** Saldo en millones de dólares
¹ Variación del índice de precios al consumidor, diciembre-diciembre.
² Deuda externa total desembolsada.
³ Evolución de las remuneraciones urbanas medias reales; números índice, base 1980 = 100.
Fuentes: CEPAL, *Balace preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1993*; supra, cuadros 3 y 4.

¿Es viable una alternativa?

Las preguntas anteriores, cuyas respuestas no pueden ser exploradas en los límites de este artículo, apuntan a las dudas que existen respecto de la capacidad de los enfoques neoliberales para dotar de bases sólidas al relanzamiento de las economías de la región. Los magros frutos recogidos hasta ahora, la evidente incongruencia entre los éxitos fiscal-financieros y las penurias macrosociales, y la cuestionable compatibilidad entre este tipo de reestructuración de la economía y la consolidación de la democracia, han llevado en fechas recientes a algunos de sus más entu-

siastas promotores a recordar el carácter estratégico de «lo social». La cuestión de fondo sin embargo va más allá de los retoques en el maquillaje de las políticas de compensación.

El patrón de desarrollo predominante en América Latina es resultado de un conjunto de decisiones políticas adoptadas a partir de la reconfiguración reciente de la economía internacional en beneficio de determinados actores socioeconómicos y en detrimento de otros. El debate sobre esquemas alternativos debe partir por tanto de una redefinición de las relaciones entre actores sociales y económicos y de la representatividad social del Estado; es decir, de una redefinición de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil. Por consiguiente, debería desarrollarse en función de un enfoque orientado hacia los actores: los intereses tras los cuales actúan, los recursos que movilizan. Las decisiones económicas poseen una racionalidad técnica, pero ésta raramente es única, y está condicionada por el enfoque (objetivos, metas, estilos, intereses) de los actores y coaliciones de actores. Las alternativas no existen en abstracto: dependen de un conjunto amplio de factores - el escenario internacional, la estructura socioeconómica, la eficacia en el diseño y ejecución de las políticas... - y del modo como ellos son procesados por los actores. El margen de alternativas que hoy puede estar abierto a los distintos actores también depende de las decisiones tomadas por ellos en el pasado.

La formulación de una estrategia de desarrollo es una cuestión política tanto como económica. En último análisis, una estrategia de desarrollo es una propuesta respecto de quiénes, qué, cómo y para quiénes producen. Ninguna de estas definiciones es exclusivamente técnica o ajena a los intereses que dinamizan la matriz social y que pugnan por expresarse a través de políticas públicas y procesos y comportamientos de mercado. Por consiguiente, no conduce muy lejos una discusión de las alternativas al presente esquema de desarrollo, que tome como punto de partida y de referencia el mercado o el Estado. Estado y mercado son ingredientes al mismo tiempo que espacios de desenvolvimiento de cualquier estrategia de desarrollo.

Frente a las tendencias del esquema presente hacia la marginación de amplios sectores de la población y del aparato productivo, una opción alternativa debería plantearse ante todo como una estrategia económica y socialmente integradora. Esto implica colocar entre los objetivos priorizados el estímulo a un mercado interno vigoroso y dinámico. Tal objetivo demanda un rediseño de los esquemas de asignación de recursos económicos y financieros, de orientación de las inversiones, de creación de condiciones de rentabilidad que compatibilicen las líneas de dinamismo del mercado con los requerimientos técnicos de maduración de las inversio-

nes, de adaptación progresiva a los ritmos y tiempos impuestos por el mercado internacional.

Un objetivo como el señalado involucra un cambio de enfoque de la articulación externa, que nada tiene que ver con un retorno a una imposible economía «cerrada». En el diseño dominante, América Latina se inserta en el mercado mundial fundamentalmente a través de costos laborales comparativos reducidos; por consiguiente la asignación de recursos para infraestructura social es vista como un gasto no productivo. Un enfoque alternativo de la relación externa, que apunte a incrementar el valor agregado de los bienes exportables, enfoca en cambio la educación pública, la capacitación, los servicios de salud, etc. como inversiones altamente productivas. Desde este ángulo la fuerza de trabajo deja de ser un recurso ilimitado para convertirse en un recurso escaso. Los presupuestos de investigación científica y tecnológica asumen un papel estratégico en el rediseño de las ventajas competitivas de los países de la región. Sin embargo si el producto no crece la inversión en recursos humanos redundará en mayor exportación de mano de obra calificada hacia las economías industrializadas.

La cuestión de la articulación externa debería ser encarada sin prejuicios ideológicos. Una apertura externa apresurada o indiscriminada es tan nociva como un proteccionismo paternalista. El Estado, en su función de garante de intereses colectivos, debe poner al alcance de los actores condiciones de competitividad, lo cual no es necesariamente sinónimo de ineficiencia o de privilegios. Una estrategia alternativa debería apuntar a una relación más balanceada entre mercado interno y mercado internacional, sin incurrir en aperturas prematuras que encubren subsidios y privilegios para algunos grupos en nombre de la modernidad, ni proteccionismos anacrónicos que enmascaran subsidios hacia otros grupos en nombre de los intereses nacionales. La experiencia histórica desde el desarrollo del capitalismo en Europa hasta los «cuatro tigres» del sureste asiático y más recientemente los países de la ASEAN indica que las ventajas, comparativas o competitivas, no existen en el vacío, y que son el resultado de la acción decidida del Estado a través de políticas eficaces para redefinir las condiciones de articulación al mercado internacional¹⁷. Esa misma experiencia señala que solamente compitiendo en el mercado internacional con algo más que mano de obra miserable es posible avanzar en el desarrollo económico y abonar el progreso social.

¹⁷CL Rhys O. Jenkins: «La experiencia de Corea del Sur y Taiwán, ¿ejemplo para América Latina?» en *Comercio Exterior* 42/12,1992, pp. 1.120-30.

La consideración de una estrategia alternativa de desarrollo implica por lo tanto una redefinición de la relación entre Estado y mercado a partir de un arco amplio de actores sociales y económicos hoy excluidos de participación en las decisiones que atañen a toda la comunidad. Involucra asimismo una reconfiguración de las relaciones de uno y otro con los actores de la sociedad civil cuyos recursos de capital, de fuerza de trabajo, de creatividad cultural, hoy resultan sistemáticamente desperdiciados al mismo tiempo que se incrementan las transferencias en beneficio de los actores dominantes en el mercado internacional. Esta reconfiguración incluye una expansión y mayor eficacia de las capacidades extractivas y movilizadoras de recursos por parte tanto del Estado como del mercado, que hoy se encuentran trabadas por la subordinación de las agencias estatales a criterios particulares de utilidad y eficiencia, y a diseños excluyentes de desarrollo.

Finalmente, una estrategia alternativa de desarrollo implica una rearticulación de la autonomía de los actores individuales y colectivos en función de criterios más razonables y sensatos de responsabilidad ciudadana política y social. La absolutización del objetivo de maximización de la ganancia privada es incompatible con la primacía de la responsabilidad colectiva, alimenta el tensionamiento social y abona el terreno para esquemas políticos de tipo autoritario. Los esquemas de desarrollo basados en la competitividad internacional del factor trabajo son poco compatibles con la democracia y la participación social. Puesto que no existe ideología alguna que justifique la pobreza masiva y la desigualdad creciente, la violencia institucional y de facto deviene el reaseguro de última instancia de tales esquemas.

Una estrategia de desarrollo que conjugue crecimiento, cambios sociales y democratización implica desafíos que no son pequeños. Pero en esta materia nunca los desafíos fueron pequeños, y cuanto más tiempo pase más duras serán las opciones. Discutir si *todavía* es posible una alternativa al empobrecimiento y la marginación conduce inevitablemente a respuestas de tipo político e incluso de naturaleza ética, que dependen de la actitud de cada quien frente al empobrecimiento, la iniquidad y la vida ruin, y a la confianza que depositemos en la creatividad y la voluntad de justicia de los seres humanos, o por lo menos en la tozudez de emprender aventuras extraordinarias aún en las más negativas de las circunstancias.