

AJUSTE ESTRUCTURAL: UNA RUTA VIABLE PARA EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA

M.A. THAIS CORDOBA RAMIREZ

PROFESORA, ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL. COSTA RICA

La forma sostenida en que a diferentes tasas han venido creciendo las economías latinoamericanas es reflejo, en alto grado, del largo período de auge de la economía internacional que siguió a la segunda guerra mundial. En las sociedades latinoamericanas y caribeñas de comienzos de los años ochenta, si bien con significativas diferencias entre sí, existía un agudo contraste entre las condiciones de vida de los estratos incorporados a la sociedad moderna y las de aquellos excluidos de muchos de sus beneficios. Desde la posguerra, tres decenios y medio de transformación económica y social habían permitido a vastos grupos incorporarse a la ciudadanía política y social -mediante el acceso a la educación, al desarrollo tecnológico, a la cultura, a la salud, a la vivienda digna- y al consumo masivo. En el extremo opuesto se ubicaban otros sectores, que representando alrededor de un 40% de la población, constituían masas urbanas y rurales que vivían en situación de pobreza, si bien sus niveles absolutos de educación, de salud y de ingreso eran más altos que hace 30 años. Esta combinación de evolución dinámica y desigualdad que se produjo en América Latina y el Caribe contrastaba con la experiencia de varios países de industrialización tardía que, en otras latitudes pero en el mismo contexto internacional, lograron compatibilizar el crecimiento con la equidad.

Pese a la expansión económica lograda, las economías de la región ya daban señales de agotamiento antes de la crisis de la década de los ochenta. Las desarticuladas inversiones dirigidas a atender la demanda de mercados internos caracte-

rizados por una marcada concentración del ingreso, tendían a perder dinamismo. La misma propensión mostraban las exportaciones de productos primarios sin procesar, afectados por la pérdida de su importancia relativa en los mercados internacionales, la declinación de sus precios, y el proteccionismo.

Por otra parte, no obstante la estructuración de una base industrial y de recursos humanos calificados, surgieron en el área serios obstáculos al inicio de un amplio e intenso esfuerzo industrial orientado a la exportación y basado en la incorporación de progreso técnico a la explotación de los recursos naturales -incluyendo la tierra- o en la tecnificación de la mano de obra sostenible. Aún cuando existieron subsidios a la exportación, normalmente prevalecía un sesgo opuesto a esta actividad y una ausencia de estímulos a la competitividad. Esto era compensado de dos maneras alternativas. Una era sacrificar parte de la renta derivada de la comercialización de los productos, explotación de los recursos naturales, ya que sus costos eran tan bajos que exportarlos seguía siendo rentable, a pesar de las ineficiencias y de la tendencia de signo opuesto. La otra consistía en pagar salarios muy bajos, para disminuir costos.

Ese patrón reforzaba, a su vez, la existencia de una demanda local concentrada. Parte de esta demanda era generada por rentas provenientes de la explotación no continuada de los recursos naturales. Otra parte tenía su origen en un sector industrial cuya creciente relación capital/producto,

asociada a una estrategia de sustitución de importaciones mantenida más allá de lo deseable, reforzaba la concentración del ingreso al limitar severamente la generación de empleo.

Este desarrollo industrial, al mismo tiempo, no otorgaba ninguna atención al manejo de los desechos (gaseosos, líquidos y sólidos) que generaba de un modo creciente, provocando un proceso cada vez más significativo de contaminación.

La expansión de los servicios, en particular de los servicios sociales, así como la acción directa del Estado sobre ellos, tendieron a moderar, en mayor o menor grado según el país, los efectos desestabilizadores del proceso señalado. Sin embargo, no resultó suficiente recurrir a la política social ni a la intervención estatal directa para corregir los desequilibrios surgidos de un modelo de desarrollo que pronto se volvería insostenible. A fines de los años setenta, el endeudamiento externo de la región permitió prolongar un proceso que ya daba claras muestras de agotamiento: inevitablemente la recesión se combinaría con las desigualdades ya existentes y, a partir de entonces, ambas se convertirían en características fundamentales de la crisis de las economías de América Latina y del Caribe.

Los problemas distributivos se agudizaron durante los años ochenta. La crisis de balanza de pagos de 1981-1982 se transfirió rápidamente a las finanzas públicas y privadas y desde allí, por distintas vías y en diferentes magnitudes, al resto de la sociedad.

Sería difícil citar con exactitud la envergadura de los ajustes que requerían los países de la región a principios de la década de 1980. Con diferente intensidad en cada país, se produjo una inversión del sentido de los flujos de recursos externos: de recibir recursos financieros equivalentes a casi 2% del PIB durante el período 1978-1980 se pasó a transferir recursos al exterior por un monto cercano a 4% del PIB en el transcurso del trienio 1983-1985. La contrapartida real de esta conversión fue la transformación del déficit de la balanza comercial en un superávit, en gran parte como resultado de la contracción de la economía interna y de las importaciones. La magnitud de este fenómeno resalta más si se le compara, por ejemplo, con las largas negociaciones que suelen preceder a las reformas tributarias que se pretenden transferir 1% o 2% del producto.

Los efectos económicos y sociales de estos cambios fueron múltiples. En la gran mayoría de los países se aceleró la inflación, lo que perjudicó de manera desproporcionada a los sectores más inermes. Las dificultades de las finanzas públicas y privadas afectaron profundamente el proceso de inver-

sión, que ya no era adecuado para impulsar una transformación productiva congruente con el nuevo contexto internacional. Las medidas adoptadas ante la crisis pronto sobrepasaron el ámbito macroeconómico, lo que acarrió la modificación del papel del sector público y de las modalidades comerciales y financieras de inserción externa. Las consecuencias de los desequilibrios internos y externos, así como de las reacciones en materia de política económica y social, repercutieron significativamente sobre el medio ambiente -principalmente por la sobreexplotación desproporcionada de la contaminación del aire y del agua, causado por un proceso de industrialización concentrado en las grandes ciudades, con graves efectos para la salud- y sobre la equidad, en términos de la evolución del empleo, de la distribución del ingreso, de la pobreza, de los servicios sociales y del patrimonio.

Pese a la gravedad del problema de la equidad y su agudización durante los años ochenta, dos circunstancias de alguna forma facilitarán futuros avances. En primer lugar, las fuertes caídas experimentadas por las tasas de fecundidad en la mayoría de los países de la región a partir de mediados de la década de los setenta, traerán consigo una relativa reducción de las necesidades de generación de empleo durante los años noventa. Con ello se reducirán los requisitos de crecimiento y de inversión necesarios para absorber en forma productiva a los nuevos integrantes de la fuerza de trabajo, lo que liberará recursos para absorber más productivamente a quienes, en gran número, fueron obligados a aceptar empleos de escasa o nula productividad durante la crisis de los años ochenta. Asimismo, al declinar el número de personas que demandan servicios de educación, nutrición y salud materno-infantil, como consecuencia de la disminución de las tasas de crecimiento demográfico, será menor también el esfuerzo financiero requerido para lograr mejoras en la calidad de esos servicios.

A pesar de no contar con una organización altamente eficiente, la organización de los servicios sociales en muchos países ha hecho que sin gastos considerables, puedan lograrse avances sustanciales, tanto en materia de ampliación de la cobertura (tema crucial en muchos países de la región) como en materia de mejoramiento de la calidad. Puede pensarse en medidas de racionalización y reestructuración de efecto rápido, como priorizar y focalizar la atención, y también en cambios estructurales de mayor envergadura, como la descentralización y la autonomía financiera, que sólo rinden frutos en el largo plazo. Entre una y otra alternativa, se encuentra la posibilidad de tomar medidas para dar incentivos internos al mejoramiento de la calidad de la atención y la reducción de los costos.

Cabe destacar, que las transformaciones tuvieron que

ceñirse a límites muy estrechos en la mayoría de los países de la región. Este fenómeno se refleja, por ejemplo, en el hecho de que el progreso económico causó un cambio social importante: el ascenso de muchos grupos en la escala del ingreso, y la formación de clases medias, pero el mantenimiento del patrón histórico de desarrollo determinó un avance lento y titubeante en las instituciones políticas.

Esta característica esencial del «desarrollo aditivo» obligó frecuentemente a los gobiernos a buscar sustitutos de transformaciones que corrieran el riesgo, quizás, de rebasar esos límites. Por ejemplo, se acudió al financiamiento externo en parte para aplazar o para sustituir aumentos en la base impositiva; se repartieron tierras del Estado en programas llamados de «colonización» en vez de reestructurar los sistemas de tenencia de la tierra, y se acudió al ahorro externo como sustituto (en vez de como complemento) de los deficientes mecanismos de captación del ahorro nacional.

A mayor abundamiento, la presión tributaria vino a constituirse en un interesante indicador de los límites a que tuvo que hacer frente en Centroamérica el «desarrollo aditivo». Aunque se produjeron importantes cambios hacia el interior del sistema tributario de todos los países -como reflejo de los cambios que estaban ocurriendo en la estructura productiva-, resulta curioso que la captación de ingresos fiscales, como porcentaje del producto interno bruto, se mantuviera constante en algunos países o sólo creciera muy pausadamente en otros. (Véase el Cuadro 1). Ese coeficiente de tributación resultó, además, sumamente bajo en comparación con los de otros países de estructura económica y social similar, circunstancia

que no debe considerarse un mero accidente: los gremios organizados de todos los países -aunque con diferencias de grado- se resistieron pertinazmente a elevar los niveles de tributación, y especialmente de la que gravaba la propiedad y la renta. Las restricciones financieras que se debían a la reducida captación de ingresos fiscales limitaban severamente la capacidad del sector público en el desempeño de un papel más activo en el desarrollo, mientras los modestos incrementos que se alcanzaban en el coeficiente del gasto público (Véase el Cuadro 2) se financiaban en proporción creciente con endeudamiento, especialmente de origen externo.

La participación limitada del sector público en el producto interno bruto, medido a través de la captación de ingresos tributarios y del gasto de los gobiernos centrales, también se acomodó con la posición «antidirigista» de los grupos dominantes de las sociedades centroamericanas. En los años cincuenta y sesenta el Estado se fue apoderando de la prestación de servicios públicos como la generación y distribución de electricidad, las comunicaciones telefónicas, el transporte ferroviario y el manejo de los puertos. Asimismo, la actividad estatal se fortalecía con el establecimiento de bancos públicos de fomento e instituciones de regulación de precios de productos básicos. Pero en todos los países se evitó escrupulosamente la participación del sector público en actividades de corte eminentemente privado. La principal excepción a esta regla podría ser el sistema de intermediación financiera costarricense.

No obstante la considerable expansión y transformación experimentadas por las economías y las sociedades

CUADRO No. 1
CENTROAMERICA: COEFICIENTE Y TRIBUTACION

	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984/ a
<u>Centroamérica</u>	<u>9.5</u>	<u>9.3</u>	<u>9.4</u>	<u>9.7</u>	<u>11.3</u>	<u>11.4</u>	<u>10.9</u>	<u>9.2</u>	<u>11.5</u>	<u>12.7</u>
Costa Rica	10.1	10.0	11.8	12.1	12.7	11.4	11.8	12.9	15.7	17.0
El Salvador	10.8	10.9	9.9	10.3	12.0	11.1	11.3	10.7	11.1	11.7
Guatemala	8.5	7.8	7.6	7.8	9.5	8.6	7.5	7.2	6.3	5.3
Honduras	7.3	10.1	9.7	11.2	12.1	14.0	13.2	12.8	12.0	13.8
Nicaragua	10.8	9.4	10.2	9.4	10.6	18.4	18.5	20.7	25.0	31.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares

CUADRO No. 2
CENTROAMERICA: COEFICIENTE DEL GASTO TOTAL DE LOS GOBIERNOS CENTRALES a/

	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984 b/
<u>Centroamérica</u>	<u>10.6</u>	11.2	<u>11.3</u>	<u>11.6</u>	<u>15.8</u>	<u>19.3</u>	<u>20.2</u>	<u>20.4</u>	<u>23.3</u>	<u>22.7</u>
Costa Rica	11.2	13.3	13.8	13.7	17.9	20.0	16.9	16.8	21.9	21.8
El Salvador	10.9	12.2	10.9	10.3	13.4	17.2	19.8	20.5	28.0	22.1
Guatemala	9.5	9.3	10.6	9.9	12.5	15.2	16.9	14.4	12.1	11.2
Honduras	10.0	12.2	10.8	14.7	21.0	24.9	24.1	28.1	26.2	29.7
Nicaragua	12.4	11.1	11.2	11.8	19.4	29.5	32.4	37.4	56.4	55.1

FUENTE: CEPAL sobre la base de cifras oficiales

a/Relación de gastos totales de los gobiernos centrales al PIB a precios de mercado.

b/ Cifras Preliminares

centroamericanas en los treinta años de la posguerra, aquel cambio resultó paradójicamente insuficiente para responder a las crecientes expectativas de numerosos contingentes de población. Por otra parte, el sentido de conservación de sistemas sociales vulnerables llevó a preservar en la mayoría de los países los patrones económicos existentes -que podían aprovechar el auge de la economía internacional- sustentados en instituciones políticas excluyentes, al menos en el sentido del reparto del poder y de los frutos del desarrollo económico. Por tanto, la movilización y capilaridad sociales que acompañaron al auge de la posguerra no pudieron llenar, en sentido comparable, el rezago de algunas estructuras políticas. (Véase Cuadro 3).

EL AJUSTE ESTRUCTURAL COMO «LA RUTA» HACIA EL DESARROLLO EN LOS AÑOS 80

El ajuste estructural se refiere básicamente a dos cosas. Primero está el componente de ajuste, esto es, el ajuste que se necesita para enfrentarse a la reducción en los recursos externos de que dispone la mayor parte de las economías en vías de desarrollo. Y el segundo, el componente de cambio estructural, los ajustes macroeconómicos a políticas e instituciones, al subsidio, para producir los cambios en los precios relativos que se necesitan para aumentar la eficiencia con la cual las economías responden, tanto a los golpes de los 80 como a las oportunidades y conmociones que con seguridad las van a sacudir en el futuro.

El ajuste estructural comprende los ajustes macroeco-

nómicos a un conjunto particular de conmociones y un cambio estructural. Cada una de esas dos partes del ajuste estructural puede tener lugar sin la otra. Hay economías en América Latina que han emprendido grandes ajustes macroeconómicos a los «shocks» de los años 80, sin emprender ningún cambio estructural grande en sus economías. También hay economías de Latinoamérica, en las cuales ha tenido lugar el cambio estructural sin ajuste macroeconómico verdaderamente serio a los «shocks» externos. Esas dos cosas no necesariamente tienen que ir juntas.

El ajuste y el cambio estructural operan en escalas de tiempo muy diferentes. En el corto plazo, alrededor de unos cuantos años, los cambios en la política macroeconómica son dominantes. La política macroeconómica contraccionaria puede fácilmente aumentar aceleradamente el Producto Interno Bruto (PIB) como lo saben muchos latinoamericanos. La política expansionaria fiscal y monetaria, como lo saben los peruanos o brasileños, puede hacer aumentar el PIB en montos similares, también dentro de un período de uno o dos años.

Cambios estructurales necesitan de mucho más tiempo para que tengan algún efecto y en el corto plazo, probablemente sólo tengan un pequeño efecto sobre la producción que hasta puede ser negativo. Pero se cree que los cambios estructurales pueden afectar la tasa de crecimiento de la economía en períodos prolongados y, por consiguiente, acumulativamente tienen efectos muy significativos sobre el nivel de producción en períodos largos.

CUADRO No. 3
México inflación y movimientos del tipo de cambio real (1)

Trimestre	Indice de Precios			Inflación Anual	Nominal		Real	
	Estados Unidos	México			Controlado	Libre	Controlado	Libre
1980	1	95.8	91.6	22.6	-	22.8	-	88.4
	2	98.3	96.8	25.1	-	22.8	-	85.9
	3	101.4	103.2	28.4	-	23.0	-	83.7
	4	104.3	108.4	28.9	-	23.1	-	82.4
1981	1	107.1	117.2	27.9	-	23.5	-	79.5
	2	109.6	124.3	28.4	-	24.1	-	78.7
	3	110.5	130.9	26.8	-	24.8	-	77.5
	4	111.8	139.3	28.5	-	25.7	-	76.4
1982	1	113.0	155.6	32.8	-	34.4	-	92.4
	2	113.3	179.4	44.3	-	46.8	-	109.4
	3	114.6	216.8	65.6	59.8	67.4	117.0	132.0
	4	115.9	261.4	87.6	55.9	80.1	91.8	131.6
1983	1	115.5	331.3	112.9	102.4	148.7	132.2	192.9
	2	115.6	385.2	114.7	114.2	148.6	126.9	165.2
	3	116.2	435.4	100.8	126.1	148.4	124.7	146.7
	4	116.9	489.9	87.4	138.0	155.4	122.0	137.3
1984	1	118.2	573.0	73.0	149.9	167.3	114.5	127.8
	2	118.4	646.5	67.8	161.7	179.2	109.7	121.5
	3	118.5	711.0	63.3	173.7	191.1	107.2	117.9
	4	118.8	785.7	60.4	185.7	203.2	104.0	113.8
1985	1	119.0	913.1	59.4	200.4	217.9	96.7	105.1
	2	119.6	1001.9	55.0	218.6	236.0	96.6	104.3
	3	119.2	1107.8	55.8	275.3	336.2	109.7	134.0
	4	120.5	1261.8	60.6	333.5	451.1	118.0	159.6
1986	1	118.8	1521.9	66.7	422.9	463.7	122.3	134.1
	2	117.4	1773.4	77.0	522.1	554.3	128.0	135.9
	3	117.1	2121.3	91.5	664.2	686.8	135.8	140.4
	4	118.3	2562.9	103.1	836.2	846.7	142.9	144.7
1987	1	119.0	3186.9	109.4	1015.9	1019.2	140.5	140.9
	2	120.3	3977.9	124.3	1229.1	1232.3	137.7	138.1
	3	121.0	4968.3	134.2	1450.6	1454.3	130.9	131.2
	4	121.5	6365.6	148.4	1775.9	1917.3	125.5	135.5
1988	1	121.4	8841.8	177.4	2240.5	2265.8	113.9	115.2
	2	122.8	9855.3	147.8	2257.0	2297.5	104.2	106.0
	3	124.1	10301.7	107.3	2257.0	2297.5	100.7	102.5
	4	125.3	10618.4	66.8	2308.6	2297.5	98.6	100.4
1989	1	127.5	11217.8	26.9	2407.7	2343.1	97.2	98.6
	2	130.0	11671.7	18.4	2502.4	2434.0	99.3	100.4
	3	129.8	12051.6	17.0	2593.9	2525.5	99.8	100.7
	4	131.3	12602.6	18.7	2681.6	2630.9	100.1	101.5
1990	1	134.1	13853.2	23.5	2789.3	2762.9	96.1	99.1
	2	134.3	14607.2	25.2	2818.7	2818.7	95.0	96.0
	3	136.3	15422.4	28.0	2851.3	2881.8	93.3	94.0
	4	139.8	16332.7	29.6	2918.7	2923.4	92.5	92.0

1. Base 1978. El tipo de cambio real se calculó con un índice al consumidor en México y el índice al mayoreo de Estados Unidos. Véase Sebastián Edwards, *Exchange Rate Misalignment in Developing Countries*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1988. Como 70% del intercambio de México es con Estados Unidos se tomó una sola contramonedas: el dólar.

Fuentes: Banco de México y Departamento del Trabajo de Estados Unidos.

CAMBIO ESTRUCTURAL

La razón de ser del elemento de ajuste en el ajuste estructural es simple. No hay alternativa. Cuando se reducen los recursos, de una u otra forma los países se tienen que ajustar. La razón de ser del elemento de cambio estructural en el ajuste estructural es también simple. En todas las economías, y particularmente en muchas economías en desarrollo, existe una multitud de imperfecciones cuya eliminación mejoraría la eficiencia económica y, en cierto momento, el crecimiento económico.

Esas ineficiencias se deben encontrar por lo menos en las siguientes áreas:

Primero, el comercio: las cuotas de importación, los aranceles elevados y los subsidios a la exportación son comunes.

Segundo, la asignación de divisas: los controles de capital y las licencias están muy difundidos.

Tercero, la agricultura: los precios inapropiados, destinados ya sea a recompensar a los agricultores en los países ricos o a subsidiar a los residentes urbanos en los países pobres, han sido un problema.

Cuarto, la tributación: la inadecuada recaudación de impuestos, la difundida evasión, las tasas muy elevadas de impuestos, la dependencia excesiva de los impuestos indirectos, son características comunes de sistemas tributarios ineficientes.

Quinto, los gastos del gobierno: los subsidios ineficientes, el gasto excesivo en personal, la inversión insuficiente en infraestructura y los gastos inadecuados de mantenimiento.

Sexto, el sistema financiero: los sistemas financieros de muchos países están en grandes problemas, pues las principales instituciones están en bancarota y, lo que es peor, no reconocen que lo están, con lo cual estas instituciones prestan a empresas que también están en problemas, de manera que ninguna de ellas se ve obligada a darse cuenta de las pérdidas que ya han ocurrido. En muchos países, los mercados de capital están mal desarrollados y se excluye el capital extranjero.

Séptimo, las empresas estatales: una gran parte del déficit presupuestario en muchos países la representan los déficits de las empresas estatales.

Octavo, el sector industrial: la industria local, que es muy protectora en cuanto a aranceles y cuotas, y frecuentemente

oligopolista, no se ve obligada a competir; por lo tanto no innova y no contribuye -lo que debiera- al crecimiento.

Noveno, los sectores sociales: los gastos en salud y educación han estado disminuyendo en muchos países y en algunos están mal dirigidos.

APLICACION DEL AJUSTE EN EL AJUSTE ESTRUCTURAL

Las ineficiencias anteriormente citadas tienden a ser universales. No se encuentran únicamente en los países en vías de desarrollo. Las restricciones arancelarias, comerciales, existen en la mayor parte de los países industrializados. También hay subsidios agrícolas en un grado que es incluso más marcado en muchos países en desarrollo. El mantenimiento de la infraestructura se descuida, la regulación industrial particularmente en el lado laboral se considera responsable del lento crecimiento de muchos países europeos y latinoamericanos. De manera que los problemas de los que estamos hablando no son peculiares de los países en desarrollo. Eso es cierto, pero no sería prudente quedarse demasiado tranquilo ante esa situación. Existe un sentido en el cual los países más ricos pueden «darse el lujo» de tener esas ineficiencias más que los países pobres. También han habido significativos cambios estructurales en muchos países industrializados, como la continua reducción de aranceles, la eliminación de controles de capital en la mayor parte de Europa, la reducción de subsidios a las compañías problemáticas y a las empresas estatales, y la eliminación de restricciones en el mercado laboral.

PAISES DESARROLLADOS PUEDEN SOPORTAR ESAS INEFICIENCIAS

Muchas de esas ineficiencias estaban presentes en los años 60 y 70, cuando las economías crecieron rápidamente. No todas ellas son barreras impenetrables al crecimiento. Si se tienen suficientes recursos externos, se puede seguir creciendo con bastante rapidez. Los intentos de medir estas ineficiencias se basaron en el hecho de que aumentaron en los años 70 y eso justifica aún más la razón para eliminarlas.

PRESTAMOS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

El ajuste estructural ha tenido lugar en dos tipos de economías: las de bajo ingreso, que están prioritariamente en África, y las de mediano ingreso, que se encuentran en América Latina, este último ha sido más exitoso que el practicado en África.

El ajuste estructural ha tenido lugar por medio de la

CUADRO No. 4 .
Balanza Comercial, por trimestre, 1980-1990 (1)
millones de dólares

Trimestre	Exportaciones			Importaciones				
	Productos Petroleros	Productos no petroleros	Total	Sector privado	Sector público	Total		
1980	1	2022	1399	3421	2365	1269	3634	-213
	2	2574	1215	3789	2791	1691	4482	-693
	3	2882	1160	4042	3132	2017	5149	-1107
	4	2940	1319	4259	3509	2121	5630	-1371
1981	1	3924	1565	5489	3724	2131	5855	-366
	2	4004	1366	5370	3944	2262	6206	-836
	3	2981	1225	4206	3478	2321	5799	-1593
	4	3664	1371	5035	3900	2190	6090	-1055
1982	1	3165	1262	4427	3373	1690	5063	-636
	2	4008	1097	5105	2649	1495	4144	961
	3	4627	1023	5650	1885	1257	3142	2508
	4	4677	1372	6049	1129	958	2087	3962
1983	1	3780	1403	5183	730	908	1638	3545
	2	4054	1503	5557	1007	1303	2310	3247
	3	4044	1495	5539	1255	1112	2367	3172
	4	4140	1883	6023	1252	982	2234	3789
1984	1	4283	2153	6436	1267	1092	2359	4077
	2	4121	1930	6051	1458	1125	2583	3468
	3	4129	1738	5867	1782	1310	3092	2775
	4	4068	1778	5846	1957	1264	3221	2625
1985	1	3916	1783	5699	1960	1271	3231	2468
	2	3291	1624	4915	2244	1135	3379	1536
	3	3827	1515	5342	2272	962	3234	2108
	4	3734	1974	5708	2351	1024	3375	2333
1986	1	1677	2332	4009	2067	902	2969	1040
	2	1407	2362	3769	2246	817	3063	706
	3	1446	2221	3667	1962	731	2693	974
	4	1777	2810	4587	1814	595	2410	2177
1987	1	2030	2798	4828	1910	603	2513	2315
	2	2228	3132	5360	2238	679	2917	2443
	3	2342	2869	5211	2545	762	3307	1904
	4	2030	3230	5260	2750	736	3486	1774
1988	1	1801	3473	5274	3007	720	3727	1547
	2	1814	3625	5439	3793	792	4585	854
	3	1620	3361	4981	4064	1100	5164	-183
	4	1572	3391	4963	4479	940	5419	-456
1989	1	1853	3551	5404	4299	868	5167	237
	2	2033	4013	6046	4987	998	5985	61
	3	1913	3622	5536	4895	934	5829	-293
	4	2076	3703	5779	5458	972	6430	-651
1990	1	1983	4174	6157	5009	933	5942	215
	2	1484	3885	5369	5703	954	6657	-1288
	3	2934	4151	7085	7026	1080	8106	-1021
	4	3703	4459	8162	7814	1280	9094	-932

1. Excluye maquiladoras
Fuente: Banco de México

combinación de programas del FMI y del Banco Mundial. Los programas de ajuste del Banco Mundial tienen lugar en el contexto de dos tipos de préstamos: préstamos de ajuste estructural y préstamos de ajuste sectorial. La característica importante de estos préstamos es que se realizan para que se hagan cambios en la política general (administrativa, fiscal, monetaria, económica, etc.) y no para financiar el costo de proyectos particulares. Son un apoyo general a la balanza de pagos.

Los préstamos del Banco Mundial se han concentrado mucho en el sector de bienes comercializados y en el lado de las divisas. Una pregunta importante ha sido: ¿en qué orden se debieran liberar las transacciones comerciales y de divisas? Desde luego, las circunstancias alteran esta secuencia. En México, que tiene esencialmente movimientos libres de capital, no existían controles de capital y no se podían eliminar antes de los aranceles. En realidad, cuando se piensa en los controles de capital, no es obvio que la discusión sobre la secuencia sea entre los controles de capital y la reducción arancelaria. Parece que los controles de capital no se debieran eliminar en circunstancias en que no se ha alcanzado la estabilidad macroeconómica. Los problemas que han surgido respecto a los controles de capital, cuando estos se eliminan, han ocurrido en economías en las cuales su supresión llevó a la fuga de capital y a una reducción en la demanda interna de dinero.

Hay muchas razones por las cuales el Banco Mundial concentró sus primeros préstamos en el régimen comercial. Para las economías pequeñas, son grandes las ganancias potenciales del comercio. Segundo, las restricciones comerciales son mucho más visibles y mucho más fáciles de monitorear que las restricciones internas. Tercero, el aparato teórico para analizar el efecto de las distorsiones comerciales está bien desarrollado y es muy bien conocido. Cuarto, existe la opinión de que al abrirse ante la competencia extranjera, las economías obligan a las empresas nacionales a competir y a ser más innovadoras. Y, quinto, existe un hecho estilizado muy importante, donde varias economías, que se han pasado a una orientación hacia afuera, han tenido un desarrollo extraordinariamente exitoso, como es el caso de las economías del este de Asia.

Podemos observar la diferencia entre orientación hacia afuera y comercio completamente libre. Las economías del sureste de Asia y del este asiático, que se han desarrollado muy rápidamente gracias a una orientación hacia afuera, también emprendieron esfuerzos significativos para fomentar las exportaciones y no adoptaron una actitud completamente de *laissez-faire* en cuanto a su apertura a la economía mundial.

La apertura al comercio lleva a la reestructuración de la economía interna, especialmente si, como sucede en todas partes, la protección no ha sido uniforme. Por consiguiente, no es sorprendente que la liberalización del comercio no haya sido fácil. México, Chile y Argentina, son ejemplos de países donde las políticas comerciales han cambiado muy radicalmente en la última década.

REFORMA COMERCIAL Y DEVALUACION

Un asunto analítico interesante que surge en conexión con la reforma comercial es por qué en casi todas partes los aranceles y los subsidios a las exportaciones son políticamente más aceptables que las devaluaciones reales. Iguales aranceles y subsidios de exportación son equivalentes a subsidios a las transacciones de la cuenta de capital por parte de los residentes nacionales, para los cuales se abarata el turismo y la compra de activos extranjeros. Ahora bien, ¿por qué es que el uso del subsidio de exportación y aranceles para subsidiar la inversión del extranjero y encarecer la inversión de la economía interna es popular? Es algo difícil de entender.

En casos en que el tipo real de cambio se deprecia, la relación es generalmente la opuesta. Sin duda, parte de la explicación de esto es que las presiones políticas empujan hacia medidas particulares de protección y no hacia la protección general que brinda un tipo real de cambio depreciado. Los gobiernos también prefieren evitar las generalizadas presiones inflacionarias de una devaluación que se hace de una vez, aunque por medio de la aplicación de restricciones arancelarias fragmentarias producen presiones inflacionarias graduales. Pero sí hay que enfatizar un punto que surge muy claramente de la historia del desarrollo, el cual es que la mejor protección que pueden recibir las economías nacionales en su conjunto viene de la fijación de un tipo real de cambio.

AJUSTE AGRICOLA

La siguiente área de los préstamos de ajuste estructural es la agricultura. Aquí los temas son relativamente directos. Son temas de precios, de mercadeo y de provisión de infraestructura. Se han extendido préstamos de ajuste agrícola en África y el historial no es de gran éxito. Ha habido una respuesta desilusionante, respuesta de abastecimiento, cambios en precios, y esta es una área en la cual claramente se necesita más trabajo, que en buena parte lo tienen que desempeñar los países en desarrollo.

LA POLITICA FISCAL

Las reformas tributarias, especialmente la introducción de impuestos de valor agregado, se han incluido en muchos

CUADRO No. 5
Balanza Fiscal 1982-1990
(porcentajes del PIB)

	Financiera	Primaria (1)	Operacional (2)
1982	-17.3	-7.2	-5.1
1985	-9.5	3.4	-3.8
1986	-16.1	1.6	-2.4
1987	-16.0	4.7	1.8
1988	-12.3	8.0	-3.5
1989	-5.6	8.4	-1.7
1990	-3.5	8.2	1.1

1. Excluye los pagos de intereses

2. Excluye los componentes inflacionarios de los intereses pagados sobre la deuda denominada en moneda nacional.

Fuente: Grupo de Economistas y Asociados.

préstamos de ajuste. Aquí la experiencia es muy interesante. El cumplimiento con la condicionalidad tributaria o fiscal, ha sido muy bajo en los préstamos del Banco Mundial dentro del período del préstamo. Típicamente, estos duran dos o tres años y encontramos tasas de cumplimiento de sólo el 50% o 60% dentro de ese período. Sin embargo, más que en cualquiera otra área, cuando examinamos cuatro o cinco años, se encuentran tasas muy altas de cumplimiento con las reformas fiscales y han habido grandes cambios en los sistemas fiscales de muchos de los países en desarrollo. Obviamente la lección es que para implementar reformas fiscales se necesita mucho más tiempo del que creen los que diseñan los programas de ajuste; pero, como cosa interesante, parece que las reformas sí tienen lugar.

Ha habido una dificultad en la reforma fiscal asociada con los préstamos del Banco Mundial; esto es, que el énfasis en la reducción arancelaria ha entrado en conflicto con la necesidad de rentas gubernamentales. Hay países en los cuales es eficiente aumentar los impuestos por medio de los aranceles, porque los sistemas tributarios internos no están muy bien desarrollados. Hay otros casos donde ha habido desacuerdo entre el FMI y el Banco, pues el FMI quiere que los aranceles permanezcan elevados por razones de rentas y el Banco prefiere que se mantengan bajos por razones de eficiencia. No siempre ha sido obvio que la rápida reducción de los aranceles, en ausencia de otros cambios tributarios, es algo bueno. No es sorprendente que, en el lado fiscal, la reforma de los programas de gasto del gobierno haya sido particularmente difícil.

EFFECTOS DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

Es difícil valorar los efectos de los esfuerzos de ajuste. Lo que se ha hecho, en un intento de lograr una medida global de éxito del ajuste, ha sido comparar, lo más estrechamente posible, los países que han emprendido ajuste estructural con los que no lo han hecho, pero que han estado en circunstancias similares. Sorprendentemente, a los países que han recibido préstamos de ajuste del Banco Mundial les ha ido mejor que a los países que no han emprendido programas de ajuste, en el siguiente sentido: la mejora de su ejecutoria antes y después de emprender estos programas es mayor que las mejoras en la ejecutoria de países que no han emprendido ajuste estructural. De manera que existe una débil evidencia de que en promedio estos programas han funcionado y hay,

ciertamente, fuerte evidencia de que han funcionado en algunos países, sin duda, a un costo social que no puede pasarse por alto.

LAS PRIMERAS EXPERIENCIAS DE APERTURA COMERCIAL EN PAISES DE AMERICA LATINA

El Dr. Stanley Fischer, Vicepresidente y Economista Principal del Banco Mundial, asegura que el énfasis en el ajuste estructural ha llegado a ser cada vez más aceptado como «la ruta» hacia el desarrollo en los años 80. De hecho, ahora está ampliamente aceptado, incluso en países que habían rechazado anteriormente las nociones estándares de ajuste estructural. El ajuste estructural se refiere a dos cosas. Primero está el componente de ajuste, o sea, el ajuste que se necesita para enfrentarse a la reducción en los recursos externos de que disponen la mayor parte de las economías en vías de desarrollo. Y el segundo, el componente de cambio estructural, los ajustes macroeconómicos a políticas e instituciones, al subsidio, para producir los cambios en los precios relativos que se necesitan para aumentar la eficiencia con la cual las economías responden, a los shocks de los 80. Sin embargo, existen economías en Latinoamérica que han emprendido grandes ajustes macroeconómicos a los shocks de los 80, sin emprender ningún cambio estructural grande en sus economías. También hay economías de Latinoamérica, en las cuales ha tenido lugar el cambio estructural sin ajuste macroeconómico verdaderamente serio a los shocks externos. Esas dos cosas pueden ir juntas, no tienen que ir juntas y no siempre han ido juntas. A principios de los años 80, la economía mundial fue

sacudida por cuatro grandes conmociones: recesión, elevadas tasas de interés real, caídas en los precios de productos básicos, y la crisis de la deuda. Para los países de ingresos bajos, el deterioro de los términos de intercambio entre 1981 y 1986 tuvo un promedio de más del 3% del PIB al año, o acumulativamente, el 15% del PIB de cinco años. Para los países de ingreso medio, el deterioro de los términos de intercambio fue menor, aunque el deterioro de la tasa de interés real fue mayor, porque en general sus razones deuda/PIB eran mucho mayores. Y para países particulares, los shocks externos fueron, desde luego, mucho mayores.

En las buenas épocas, los países pueden tratar de aumentar su endeudamiento externo, con el fin de darse tiempo para ajustarse a los shocks de esta magnitud. Pero eso no fue posible a principios de los 80 como resultado de ese endeudamiento. En 1982, cuando era posible pensar que las conmociones, particularmente la de precios de productos básicos y tasas de interés, serían transitorias, la incapacidad para endeudarse debe haber sido como una restricción temporal poco bienvenida. Ahora que sabemos que los shocks han sido más permanentes que transitorios, se ve claro que se necesita un ajuste radical a los shocks. Sin duda, se hizo más radical que lo que debiera haber sido; pero, claramente se necesitaban algunos de los serios ajustes macroeconómicos que se impusieron a los países.

La disminución en las transferencias netas a los países en vías de desarrollo es bien conocida. Estas transferencias disminuyeron de 74,000 millones de dólares en 1981, a 26,000 millones de dólares en 1984. Para 1987 las transferencias netas fueron de sólo 5,000 millones de dólares a los países en vías de desarrollo en su conjunto. Y, desde luego, en Latinoamérica las transferencias netas dejaron de ser una cifra positiva muy grande para convertirse en un número negativo grande. No había más alternativa que la deuda ante esta reducción de transferencias y eso significó, en primera instancia, cambios en la cuenta comercial.

LA EXPERIENCIA CHILENA

Después de 17 años de un gobierno dictatorial las posibilidades que este país tenía, de no sólo recuperar la democracia sino al mismo tiempo lograr un proceso de crecimiento, fue muy sólido. Se dio una disminución muy marcada del desempleo, se da una tasa de desocupación del 5% y la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros que están invirtiendo masivamente en Chile. Hoy el país está demostrando que existe una democracia que funciona bien en una economía abierta, plenamente integrada a los mercados con una política social progresista y derrotando ese terrible flagelo que es la inflación.

En América Latina hay una clara conciencia de que en la inflación no se puede ir muy lejos y el peor peso que se le puede dar a la clase popular es el impuesto a la inflación, porque en última instancia el que paga realmente las peores consecuencias son siempre los de abajo. Cuando se dan los programas de ajuste muy violentos, generalmente van acompañados de apoyo popular. En los últimos tiempos estos programas que han tenido, junto con esas medidas que aparentemente son muy fuertes, la gente como que aprecia el tema de la estabilidad.

La generación de los 50 creyó en el Estado porque el Estado era el que iba a dar empleo, a establecer industrias, el que iba a dar las oportunidades de introducir la tecnología.

El Dr. Alejandro Foxley, Ministro de Hacienda de Chile, ha expresado que el Estado en Chile abrió oportunidades para el sistema educacional y de seguridad social, pero ese Estado no fue capaz de manejar adecuadamente el problema de la inflación. Dio la sensación en un momento que se había extendido demasiado y no era capaz de cumplir los objetivos que el mismo Estado se estaba proponiendo. Lo que la gente hoy día valora principalmente, es que el Estado muestre capacidad de gobernar, que muestre capacidad de ordenar las cosas y eso comienza con la propia casa. Uno no puede predicar sino es con el propio ejemplo, y por lo tanto, la población entiende que las cuentas fiscales tienen que estar ordenadas, que no puede haber un déficit fiscal que va a terminar siendo pagado por todos los contribuyentes, como ocurre hoy día en el fenómeno de algunos de los países industriales. Entonces hay una valoración del orden en las finanzas públicas, pero a partir de allí, eso no es suficiente. En una primera etapa todos nosotros hemos luchado fuertemente por obtener el equilibrio macroeconómico y la gente valora y aprecia mucho esto, no quieren populismo, sino que quieren las cosas bien hechas. Pero después del equilibrio macro hay un nuevo conjunto de problemas que emergen respecto de los cuales el Estado tiene que comenzar a dar una respuesta. Tenemos hoy día en América Latina un problema enorme de congestión urbana, de deterioro de la calidad de vida de todos quienes viven en gigantescas urbes, en las cuales tenemos contaminado el aire, el agua que se toma produce enfermedades digestivas, tenemos congestiones de tráfico horribles, tenemos dificultades para llegar al lugar de trabajo, todo esto deteriora la vida de la gente, la irrita y la desanima y le exigen al gobierno una mejora en la calidad de los servicios públicos, esto es una demanda masiva hoy día en América Latina. ¿Por qué no satisfacimos esta demanda? En el caso de Chile, porque en una determinada concepción muy simplista en el régimen pasado, se pensaba que todo esto lo arreglaba la mano invisible, que bastaba liberar los mercados para que el

problema de tránsito urbano o el problema de contaminación de las aguas o del aire, para que toda la organización de la vida en las urbes funcionara mejor y no es así. La mano invisible en el libre mercado, en la vida urbana puede producir perfectamente el caos como ocurre en algunos países del Asia. Hay una tarea para el Estado, hay la tarea de regulación que es evidente después de privatizar empresas o cuando se tienen economías muy abiertas y tiene un sector financiero que a veces comete errores muy grandes, como la sufrida en América Latina en los años 82 y 83, donde había un sector financiero que hacía lo que quería básicamente. Hay que evitar ese error ahora, tenemos que regular al endeudamiento externo de nuestros agentes privados, de nuestras empresas y bancos para evitar este ciclo de sobre expansión seguido de una crisis y recesión posteriormente. En fin, hay una nueva manera de mirar el Estado, que es un Estado al cual se le exige sobre todo eficacia, orden, disciplina y que ataque neurálgicamente algunos problemas claves de la vida colectiva, que la gente en una sociedad más moderna no tiene paciencia para tolerar y que no se resuelva.

No cabe la menor duda de que en los últimos años Chile experimentó una verdadera revolución económica y de que existe, hoy día, un amplio consenso con respecto al modelo económico que ha de guiar al país en los próximos decenios. Sin embargo, no sabemos con certeza si la población habría aprobado la transformación económica que se inició a finales de 1973, si hubiera conocido exactamente los sacrificios que tuvo que hacer durante estos veinte años para alcanzar los logros actuales. A la población de Chile no se le dijo cuáles iban a ser los costos, entre otras cosas, porque no se conocían. Actualmente, con todas sus imperfecciones y todos los problemas que subsisten, la economía chilena realmente funciona bien y la población, en general, cree que este sistema es la mejor opción disponible.

El proceso de cambios profundos que se implementó en la economía chilena se ha prolongado en sus diversas fases, desde fines de 1973 hasta la actualidad. Las políticas económicas sufrieron una transformación radical en Chile con la puesta en práctica de un experimento monetarista ortodoxo que comenzó después del golpe militar en setiembre de 1973. Por lo tanto, las exportaciones crecieron con rapidez y se hicieron más diversificadas, el presupuesto fiscal mostró equilibrio o superávit y la inflación terminó siendo muy baja en comparación con los niveles usuales en la región a fines de la década del 80. Sin embargo, en el período 1974-89, las reformas internas y la transmisión de grandes shocks externos se combinaron para producir, en comparación con la década del 60, un crecimiento económico promedio bajo, una reducción de la tasa de inversión y un deterioro en la distribución del ingreso y de la riqueza.

Dentro de la macroeconomía chilena se pueden identificar dos subperíodos con características diferentes: 1973-1981 y 1982-1989. El primero corresponde a la puesta en práctica del modelo «puro», en donde se desarrolla la mayor parte del proceso de desregulación y liberalización con un rol continuamente creciente del mercado. Ello incluía una fuerte privatización de las actividades económicas y el debilitamiento de las políticas económicas públicas. Después de la crisis internacional de la deuda en 1982, se introdujeron algunas regulaciones, paralelas con una mezcla de esfuerzos adicionales de privatización y la signación de enormes subsidios a las firmas privadas con problemas financieros. A lo largo de ambos subperíodos, la liberalización económica avanzó mano a mano con la aplicación de severas restricciones a las organizaciones políticas y sociales. En el marco internacional Chile, como otros países en desarrollo, experimentó los agudos shocks externos de mediados de los años 70 y del inicio de los 80.

PRINCIPALES REFORMAS INTRODUCIDAS A PARTIR DE 1973

En 1973, la economía chilena estaba experimentando desequilibrios macroeconómicos sustanciales que tenían que corregirse. En forma similar, la economía estaba sobreintervenido, con excesivos controles: «microeconómicos» sobre las empresas privadas y públicas. La magnitud de los desequilibrios y la inconsistencia del intervencionismo público estimularon la aplicación de un enfoque ortodoxo extremo después de setiembre de 1973.

Los pasos concretos que se tomaron para transformar la economía fueron de cuatro tipos:

- (a) una economía abierta al comercio y los flujos de capital internacional;
- (b) el uso fundamental de los mercados libres para asignar los recursos;
- (c) un papel subsidiario para el estado, lo que significa que el estado sólo realiza aquellas acciones que los privados no quieren o no pueden realizar, para alcanzar el máximo bienestar social; y
- (d) una estricta disciplina fiscal y monetaria para alcanzar la estabilidad de precios. Los equilibrios macroeconómicos apoyan las exportaciones.

En lo que respecta al comercio internacional, se eliminaron prácticamente todas las restricciones no arancelarias y se redujeron rápidamente los aranceles, en etapas sucesivas desde el alto nivel vigente en 1973 (una tasa promedio simple del 94%) hasta llegar a un arancel uniforme del 10% para todos

los bienes en 1979. En forma similar, la liberalización comercial resultó en la supresión de los mecanismos vigentes para atenuar la transmisión de la inestabilidad externa a la economía nacional. En el caso de las exportaciones, las principales herramientas de política utilizadas fueron el tipo de cambio y la liberalización generalizada de las importaciones. Se adoptó en 1973-79 una política cambiaria de minidevaluaciones, pero a mediados de 1979 se congeló la tasa nominal, como consecuencia de la adopción del enfoque monetario de la balanza de pagos y de la meta de reducir la inflación interna al nivel de las naciones desarrolladas.

La liberalización financiera internacional, esto es, la entrada de capitales extranjeros se mantuvo muy restringida hasta 1979. Al contrario, se liberalizó enormemente la entrada de inversiones extranjeras. El tratamiento que se le da en Chile al capital extranjero es exactamente igual al capital nacional. Los primeros tienen una ventaja importante con respecto a los nacionales y es que pueden repatriar las utilidades cuando quieran y hay un período muy breve para la repatriación de capital. Entre 1985 y 1990 ingresaron 3.580 millones de dólares en inversión directa extranjera.

En el campo financiero, se introdujo en 1975 una reforma de vastos alcances. Los bancos que habían sido nacionalizados bajo el régimen anterior fueron privatizados. Las tasas de interés se dejaron enteramente libres, se eliminaron las regulaciones sobre plazos de vencimiento y asignación del crédito, se autorizaron nuevas entidades financieras con pocas restricciones y se otorgó fácil entrada a los bancos extranjeros. Finalmente, se fueron aliviando gradualmente las restricciones a los movimientos de capital.

En la transferencia al sector privado de los medios de producción, tanto en la industria como en la agricultura, el proceso fue igualmente intenso. En el sector industrial, el incremento masivo de los créditos provenientes de bancos comerciales internacionales suministró una proporción sustancial del financiamiento requerido por unos pocos grupos económicos nacionales quienes deseaban adquirir las empresas en oferta.

En el sector agrícola, alrededor del 30% de la tierra expropiada se devolvió a sus antiguos dueños y un 20% se remató entre residentes no rurales. Escasamente un 30% del área se asignó a campesinos, muchos de los cuales se vieron en la necesidad de vender todo o la mayor parte de sus parcelas posteriormente. De hecho se creó un vigoroso mercado de la tierra, el cual contribuyó a la modernización de un creciente segmento de la agricultura y al impulso exportador que exhibió este sector. Pero la desigualdad de oportunidades

significó el estancamiento o el empobrecimiento de muchos pequeños agricultores, la quiebra de cooperativas y el desplazamiento de los campesinos de las tierras reformadas.

Los datos oficiales revelan que el crecimiento económico global en el período 1973-81 fue bajo y su composición reflejaba la vulnerabilidad resultante de la economía chilena. En primer lugar, en 1975 tuvo lugar una aguda recesión en la economía nacional, que multiplicó por tres los efectos depresivos del deterioro de los términos de intercambio. El resultado fue una caída del 13% en el PIB. Para todo el período 1974-81, la tasa anual de crecimiento fue sólo del 2,6%, apenas un 1% sobre la tasa de aumento de la población.

La inversión fue baja en respuesta a varios factores. Las altas tasas de interés fueron un factor importante, pero también jugaron un rol significativo la caída de la inversión pública, la rápida liberalización de importaciones, las cuales hicieron subir el costo relativo de los bienes de capital importados, desalentó la producción de importables nacionales y dio un estímulo notorio al consumo de importaciones, gracias a la baja tasa de utilización de la capacidad instalada que prevaleció. De este modo se incrementó el desempleo y mayores salarios por causa de la baja inversión y una tasa baja de utilización de recursos.

Tercero, la deuda externa creció con rapidez después de 1976. La economía interna fue inducida a acomodarse a un déficit creciente en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Para 1981 el déficit representaba el 18% del PIB, una cifra más del doble que la de América Latina. Con un tipo de cambio congelado, sin restricciones no arancelarias, un arancel parejo del 10% a las importaciones y fácil acceso al crédito, la economía chilena exhibió desequilibrios en rápido crecimiento.

En contraste con otros países que canalizaron el financiamiento externo hacia la inversión, Chile, en lugar de tener un proceso de «crecimiento económico activado por la deuda», incurrió en un «déficit de cuenta corriente activado por la deuda», con un impacto negativo sobre la producción y la inversión nacional, causado por la saturación crowding out del mercado interno con importaciones.

La reforma del Estado fue probablemente la más importante que se realizó en Chile y el objetivo fue pasar de un Estado intervencionista, proteccionista y redistribuidor, a un Estado que tiene que cumplir un papel subsidiario. Esto llevó a que, por un lado, se eliminaran una serie de funciones que, en períodos anteriores, realizaba el Estado, y, también a una reducción muy importante en el número de empleados del Estado y en su tamaño. Esto le permitió al Estado realizar

plenamente las funciones que le son propias. Otro aspecto de la reforma del Estado consistió en abolir de una sola vez, las rentas que el Estado le estaba generando a algunos sectores a través de subsidios. En Chile existían más de 100 subsidios diferentes y actualmente sólo queda el subsidio a la reforestación.

En resumen, mientras que, por una parte, se contenía la inflación y se equilibraba el presupuesto público, se expandían vigorosamente las exportaciones y un sector moderno de firmas y empresarios captaba una participación creciente en la producción, se acumulaban, por otra parte, grandes desequilibrios comerciales y una considerable deuda externa, el desempleo era alto y la inversión estaba por debajo del coeficiente promedio alcanzado en la década del 60. En la esfera social, el ingreso y la riqueza se concentraron en forma notoria en los estratos más altos, a expensas (en términos absolutos) de la gran mayoría de la población. El desempleo subió a un promedio del 18% en 1975-81, aumentó la participación de los trabajadores «informales» y los salarios promedio fueron en cada año menores que en 1970.

EL AJUSTE MACROECONOMICO ENTRE 1981 Y 1989

Chile experimentó transferencias financieras negativas significativas después de 1981. Junto con el deterioro de los términos de intercambio, ellas condujeron a una abrupta caída en la capacidad de gasto de la economía chilena.

A comienzos de los años 80, sufrió tres shocks externos significativos. El shock más fuerte se relacionó con los flujos de capital. Después de escalar hasta el 18% del PIB, cayeron a la mitad de esa cifra en 1982 y a la cuarta parte en 1983. Es claro que la cifra de 18% registrada en 1981 respondió a un grave error de la política interna, la cual permitió un endeudamiento excesivo.

Un segundo shock correspondió al incremento de las remesas de intereses, que estuvo asociado tanto con el creciente endeudamiento así como con tasas de interés más altas. El tercer shock externo correspondió a la caída en los términos del intercambio, encabezada por el deterioro del precio del cobre.

Asociada con los shocks externos, una fuerte recesión interna tuvo lugar en 1982. La demanda agregada excedía entonces notoriamente a la producción interna. Con los shocks externos se registró una pérdida de reservas. Enseguida, una política de «ajuste automático», puesta en movimiento por la baja en la oferta de divisas, determinó una abrupta caída de la liquidez interna y de la demanda agregada. A esto siguió, como

consecuencia, una reducción de 15.5% en el PIB per cápita en 1982 (la mayor en toda América Latina) y un descenso de la tasa de formación de capital. En los años siguientes hubo una recuperación gradual de la actividad económica y de la inversión. La expansión dinámica de las exportaciones contribuyó a la recuperación de la actividad económica, pero no logró compensar el deterioro de la producción no exportable.

De todos modos, es indudable que el buen desempeño de las exportaciones ofrece una base de sustentación muy valiosa para el crecimiento económico futuro.

CONCLUSIONES RESPECTO A LA APERTURA COMERCIAL CHILENA

Respecto al caso chileno, es preciso distinguir dos ciclos con diferentes características: el primero, durante el cual se llevó a cabo una profunda reforma en materia de política comercial (como también en muchos otros campos) comienza a partir de 1974 y termina con el complejo panorama económico de 1981. El segundo ciclo va desde 1982 a 1989, período que se inicia con una fuerte recesión y a partir de la cual se desarrolla una política de mayor pragmatismo y se corrigen los errores más graves de los años anteriores.

Las reformas iniciadas a fines de 1973 y principios de 1974 se llevaron a cabo en un contexto de una economía con fuertes desequilibrios macroeconómicos, incluyendo una alta inflación acompañada de una fuerte recesión, lo que implicaba que existía una subutilización importante de la capacidad instalada. La reforma comercial hacia la liberalización dio impulso a la exportación, pero simultáneamente, aportó fuertes desestímulos a las actividades sustitutivas de importaciones y llevó, efectivamente, a una desustitución de importaciones, fenómeno que se mostró más fuerte que el impulso exportador. Esta característica de la liberalización, como fue aplicada en Chile, tendió a deprimir aún más la economía.

Lo que ocurrió en el segundo ciclo, entre 1982 y 1989, fue muy diferente: en ese período los impulsos a la exportación fueron más fuertes que los impulsos a la desustitución de importaciones, porque Chile ya contaba con una economía que había hecho la apertura comercial. Incluso el arancel tendió a aumentar, lo que dio un impulso positivo a la sustitución de importaciones. Por otra parte, el tipo de cambio real fue en promedio sustancialmente más alto en el decenio de 1980 que en el anterior.

EXPERIENCIA DE MEXICO

La economía de México en los sesenta y los setenta era

una economía protegida y con muchas deficiencias en su diseño jurídico, en su marco institucional, aunque no con toda la esclerosis reglamentaria que llegó a tener durante los setenta y, sin embargo, tenía una inflación del 3% anual. Es decir, podía tener estabilización, a pesar de ser una economía cerrada y a pesar de tener un número adicional de dificultades. A lo largo de los años se fue generalizando la protección para el mercado interno. El instrumento fue la prohibición para importar. Se trataba de una protección a base de permisos de importación, permisos que eran cada vez menores.

México se precipitó hacia una crisis de pagos en los primeros años ochenta. Con su cuota de servicio al pago de la deuda externa incrementándose a pasos agigantados y el déficit fiscal en niveles sin precedentes, esta crisis se produjo en 1982 y dio lugar a la suspensión de pagos y a la subsecuente crisis del sistema financiero internacional.

Al agotarse las reservas internacionales en febrero, se tuvo que devaluar el peso mexicano desde una paridad de 26 hasta más de 40 por dólar. Esto resultó insuficiente y, en setiembre del mismo año, se instaló un control de cambios después de una larga historia de libre convertibilidad. Asimismo, se sometió la totalidad de las importaciones al requisito del permiso previo.

Estas medidas tampoco resultaron suficientes y en diciembre se modificó el sistema de control cambiario instalándose dos tipos de cambio: uno controlado, para las transacciones comerciales y para el servicio de la deuda contratada con anterioridad, y otro libre para las demás transacciones con el exterior. El tipo controlado se fijó en 90 pesos por dólar, deslizándose a un ritmo de 13 centavos de peso diario. El tipo libre se estableció en un nivel de 150 pesos por dólar, donde se sostuvo hasta finales de 1983, cuando ya se estaba acercando al tipo controlado.

Con todos estos acontecimientos se perdió el dinamismo de la economía. El PIB que en 1981 todavía había crecido un 8,8% en términos reales, retrocedió un 0,6% en 1982 y un 4,2% en 1983. Asimismo, la inversión en capital fijo cayó desde un 26,4% del PIB en 1981 a 22,9 en 1982 y a 17,5% en 1983 (véase cuadro 1). En 1982, la inflación alcanzó una tasa del 100% anual, en comparación con tasas próximas al 25% en los años anteriores. Sin embargo, con las devaluaciones mencionadas más arriba, el tipo de cambio real se depreció significativamente (véase cuadro 2).

Como consecuencia de las medidas tomadas en 1982, las importaciones declinaron dramáticamente. En el primer trimestre de 1983, estas alcanzaron apenas una cuarta parte

del nivel que habían registrado en el último trimestre de 1981. De una forma menos espectacular, pero de todos modos significativa, la exportación no petrolera repuntó, y en el primer trimestre de 1984 duplicó su valor respecto del que había registrado en los peores momentos de 1982 (Cuadro 3). Gracias a estos resultados y a la reestructuración de las obligaciones financieras externas, se logró restablecer el control sobre la balanza de pagos y, en el transcurso de 1983, se reanudó el servicio de la deuda externa suspendido desde 1982.

El Dr. Adriaan Ten Kate, Consultor de la Oficina de Negociación del Tratado de Libre Comercio de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México, expresa que en lo que respecta a la disciplina fiscal, el déficit financiero se redujo de un 17,3% del PIB en 1982 hasta 9,5% en 1985 (véase Cuadro 4). Agrega, que esta reducción se logró en gran parte a expensas de la inversión pública, pero también se produjeron importantes ajustes en los precios de los bienes y servicios proporcionados por el sector público. Además, durante el período considerado se inició la desincorporación de empresas paraestatales. Aunque en su primera etapa este proceso consistió principalmente en la clausura de empresas invendibles, su efecto se hizo sentir mediante la reducción de los subsidios necesarios para mantenerlas en operación.

Una variable económica que respondió de manera menos satisfactoria a estos logros fue la inflación. Esta decreció a un ritmo más lento de lo previsto y lo deseado. De hecho, la inflación anualizada, que alcanzaba casi el 100% a finales de 1982, descendió a un 80% en diciembre de 1983 y aproximadamente al 60% al concluir 1984. De esa manera, quedó situada muy por encima del impuesto inflacionario de los déficits fiscales, probablemente como consecuencia de los enormes diferenciales de precios entre México y el exterior provocados por las devaluaciones de 1982.

La liberalización comercial se inició en 1985, pero tuvo una etapa anterior en 1983, durante el primer año del gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, cuando se establecieron los programas de importación temporal para los exportadores. En 1985 se inició la segunda etapa que fue la liberalización de permisos para la importación de la mayor parte de los bienes de capital, partes y materias primas. Finalmente, en 1988, con el inicio del Pacto de Estabilidad Económica, se liberalizaron las importaciones de bienes de consumo, con excepción de automóviles y de microcomputadoras, en los cuales la liberalización empezó después.

La apertura se realizó principalmente en 1985, sobre todo en lo que corresponde a la eliminación de barreras no

arancelarias y a la reducción drástica de los aranceles a las importaciones de bienes de capital, materias primas y partes. Después, durante 1986, 1987 y principalmente 1988, como complemento al programa de estabilización se extendió a los bienes de consumo.

Aunque la apertura no haya contribuido en gran medida al control de la inflación, creó un nuevo ambiente en la política económica que ayudó a aumentar la credibilidad del programa de ajuste. La credibilidad se ha ganado muy lentamente y en ello han sido factores determinantes el calendario de desgravación arancelaria de marzo de 1986, la entrada al GATT, la continua eliminación de permisos previos, la desgravación acelerada en diciembre de 1987, la desregulación del sector de transporte, la desincorporación de empresas públicas, la liberación de las tasas de interés en el mercado financiero, la privatización de la banca y finalmente, el inicio de negociaciones con Estados Unidos y Canadá para un tratado de libre comercio.

Es así como el programa macroeconómico condujo a la

economía mexicana a la estabilización. La influencia de la apertura ha sido indirecta y tiene que buscarse no tanto en el supuesto efecto moderador sobre la inflación, sino en el fortalecimiento de la credibilidad del programa de ajuste. Debe considerarse que los frutos de la apertura se producen en el largo plazo, por lo cual no es posible esperar que en el corto contribuya a estabilizar una economía en crisis. Esto es aplicable no sólo al caso de México, sino de cualquier otro país.

BIBLIOGRAFIA

1. Centroamérica: Bases de una Política de Reactivación y Desarrollo. Comisión Económica para América Latina, **Naciones Unidas LC/Mex/G.I/ Rev. I.** 20/5/85.
2. Equidad y Transformación Productiva: Un enfoque Integrado. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, **Naciones Unidas: LC/L.668.6/1/92.**
3. Fischer, Stanley. «El Ajuste Estructural: una visión global.» **Revista INCAE.** 3(): 7-16, primer sem. 1989.
4. Ten Kate, Adriaan. «El Ajuste Estructural de México: dos historias diferentes.» **Comercio Exterior**, vol. 42, No. 6. México, Junio de 1992, pp. 519-528.