

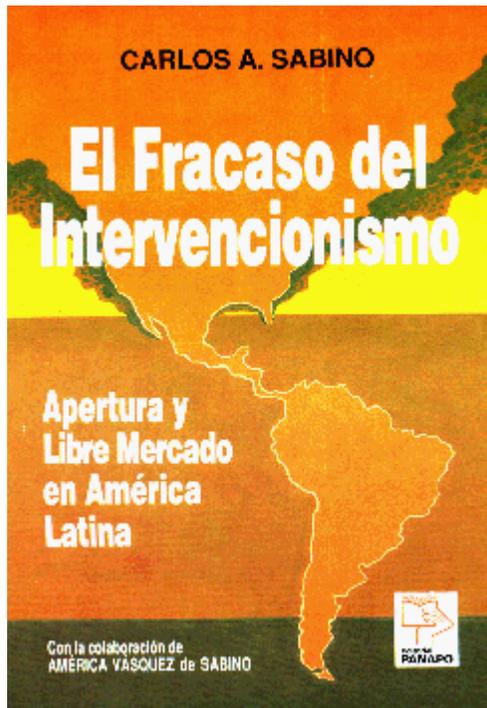
EL FRACASO DEL INTERVENCIONISMO

APERTURA Y LIBRE MERCADO EN AMERICA LATINA

Carlos Sabino

Con la colaboración de América Vásquez de Sabino

Ed. [Panapo](#), Caracas, 1999, 336 págs.



En casi todos los países de América Latina se han producido importantes cambios políticos y económicos en los últimos años. La fisonomía de la región se ha transformado: ya no existen las dictaduras militares de otras épocas mientras la economía ha dejado de estar dominada por un intervencionismo estatal que la condujo al estancamiento y a la crisis. ¿Cuales son las causas que han llevado a realizar estos importantes ajustes económicos? ¿Cómo ha sido el proceso que desembocó en la democracia? ¿Podemos esperar estabilidad o una nueva oleada de conflictos políticos? A estas interrogantes se añaden con frecuencia otras inquietudes: ¿podremos adaptarnos bien a la globalización? ¿es cierto que, a pesar del crecimiento, cada vez hay más pobreza y desigualdad en nuestros países? ¿es posible o conveniente transitar una "tercera vía" entre el mercado y la intervención del estado?

A todas estas preguntas, y a muchas más, he intentado responder con una investigación que, iniciada en 1996, nos llevó -a mi esposa y a mí- a visitar ocho países latinoamericanos y más de veinte ciudades, realizando entrevistas, recopilando información y tratando de captar el estado de opinión prevaleciente en cada lugar.

El resultado de la investigación es un libro que se organiza en tres grandes partes. Comenzando con una síntesis general que nos explica cómo funcionaba el modelo vigente en la región hasta 1980, se analizan luego los procesos, casi simultáneos, que llevaron al restablecimiento de la democracia y a la crisis de la deuda que estalló en 1982. De allí se pasa a analizar ocho casos nacionales específicos, haciendo una recapitulación del proceso de crisis económica y reformas estructurales que se ha seguido en la mayoría de las naciones tratando de equilibrar el relato histórico, el análisis económico y la información primaria obtenida en el terreno. Los capítulos finales sirven para realizar una comparación sistemática que permite analizar a fondo el resultado de las transformaciones producidas e incursionar, aunque con prudencia, en el incierto territorio del futuro.

Una ojeada al índice de la obra permite captar con más detalle



Durante la presentación del libro, en CEDICE, con mi familia

este contenido, que puede ahora leerse por completo en internet, incluyendo las actualizaciones que, en enero de 2001, hice a los capítulos sobre México, Venezuela y Argentina.

Prefacio

Parte I LATINOAMERICA ANTES DEL CAMBIO

Cap. 1 Del Socialismo al Neoliberalismo

- 1.1 ¿Existe Latinoamérica?
- 1.2 El Sentido del Debate

Cap. 2 El Largo Reinado de la CEPAL

- 2.1 El *Crecimiento Hacia Adentro* y la Sustitución de Importaciones
- 2.2 El Populismo Latinoamericano
- 2.3 Mercantilismo y Capitalismo
- 2.4 La Política Económica y Social

Cap. 3 Dos Crisis

- 3.1 Auge y Declinación del Nacionalismo Económico
- 3.2 Inflación y Endeudamiento
- 3.3 El Renacer de la Democracia
- 3.4 El Peso de la Deuda

Cap. 4 Apertura y Globalización

- 4.1 Un Pequeño Planeta Azul
- 4.2 Ajuste y Cambio Estructural

Parte II UNIDAD Y DIVERSIDAD

Cap. 5 Los Casos

Cap. 6 El Camino Chileno hacia el Capitalismo

- 6.1 El Fracaso del Socialismo
- 6.2 Golpe de Estado y Reforma Estructural
- 6.3 Retorno a la Democracia
- 6.4 El Exito del Modelo
 - El Pecado Original del Proceso Chileno
 - Pobreza y desigualdad social
 - El Futuro

Cap. 7 La Hiperinflación Boliviana

- 7.1 Un poco de Historia
- 7.2 La Hiperinflación
- 7.3 La Segunda Revolución de Paz Estenssoro
- 7.4 La Consolidación

Cap. 8 México: ¿Milagro o Mito?

- 8.1 La Crisis de la Deuda Externa y sus Antecedentes
- 8.2 Las Reformas Iniciales
- 8.3 *Sic Transit Gloria Mundi*
- 8.4 El *Tequila*, Causas y Consecuencias

Cap. 9 Venezuela: La Resistencia al Cambio

- 9.1 El Estado Rentista
- 9.2 Decadencia y Crisis
- 9.3 El Intento de Pérez
- 9.4 Anacronismos
- 9.5 Requisitos para una Reforma Estructural

Cap. 10 Argentina: La Patria Liberal

- 10.1 El Legado de Perón
- 10.2 Democracia, Primavera y Austral
- 10.3 La Caja de Conversión
- 10.4 El *Tequila* y su Resaca

El Problema del Desempleo
La Corrupción
Los Impuestos y el Tamaño del Estado

Cap. 11 Perú: entre el Liberalismo y el Despotismo

- 11.1 El Triste Gobierno de Alan García
- 11.2 El Fujishock
- 11.3 El Autogolpe del 5 de Abril
- 11.4 ¿Una Dictadura Liberal?

Cap. 12 Como el Uruguay no Hay

- 12.1 La Suiza de América
- 12.2 Violencia, Crisis y Retorno a la Democracia
- 12.3 Un Lento Camino Reformista
- 12.4 El Aparente Inmovilismo

Cap. 13 Brasil, el Primero y el Ultimo

- 13.1 Del Estado Novo al Milagro Económico
- 13.2 De la Dictadura a la Democracia
- 13.3 La Larga Postergación de las Reformas
- 13.4 El Plan Real y sus Perspectivas

Parte III ENTRANDO AL SIGLO XXI

Cap. 14 El Proceso de Reformas

- 14.1 La Trama de la Historia
- 14.2 Origen y Condiciones Contribuyentes
- 14.3 Lo Económico y lo Político

Cap. 15: Los Ajustes y sus Consecuencias

- 15.1 Fisonomía General
- Reducción o Eliminación del Déficit Fiscal
- Liberación de Precios
- Política Monetaria Restrictiva
- Estabilización Cambiaria

Reforma Comercial
Eliminación de Restricciones al Capital Extranjero
Privatizaciones
Desregulación
Políticas Sociales
Reforma Laboral
Reforma de la Seguridad Social
Reformas Políticas e Institucionales
15.2 Estabilidad y Crecimiento
15.3 Los costos Sociales
15.4 Economía de Mercado y Democracia

Cap.16: ¿Qué ha Quedado del Estado?

16.1 Auge y Declinación del Estatismo
16.2 El Constructivismo y la Fatiga de la Reforma
16.3 Libertad y Desarrollo
16.4 ¿Hasta donde Llegar?

Bibliografía

Parte I

LATINOAMERICA ANTES DEL CAMBIO

Capítulo 1

Del Socialismo al Neoliberalismo

Por primera vez en su historia todos los países latinoamericanos, con la excepción de Cuba, están regidos por gobiernos elegidos democráticamente. Por primera vez, también, puede decirse que sus economías han logrado cierta estabilidad y se abren a intercambios con todo el mundo. Los regímenes democráticos existentes, a diferencia de lo ocurrido en otras épocas, parecen más bien en vías de consolidarse. Las economías – con altibajos, es cierto– han emprendido otra vez el camino del crecimiento. Quienes, durante mucho tiempo, nos dolimos de un destino plagado de violencia, estancamiento y autoritarismo, tenemos hoy fundadas razones para el optimismo.

Un vasto cambio ha ocurrido, un cambio de importancia. Hace veinte años existían en casi toda América Latina gobiernos militares, los sandinistas parecían presagiar un futuro socialista para la región y nos encontrábamos aprisionados en la pugna global de la Guerra Fría. Las ideas económicas predominantes, que se aceptaban casi con la fuerza del dogma, eran una combinación *sui generis* de un keynesianismo extremo con un proteccionismo que pretendía alcanzar el crecimiento aislando a cada país de la economía mundial. Hoy el **socialismo** ha desaparecido como polo político mundial y como opción ideológica, se retorna en parte a la visión liberal–democrática abandonada hacia 1930 y las economías parecen encaminarse hacia la plena vigencia de los equilibrios determinados por el mercado. El **neoliberalismo**, como se lo define con más fervor comunicacional que rigor conceptual, se ha colocado en el centro de la escena y todo parece girar a su alrededor.

¿Qué ha sucedido en estos últimos años, qué es lo que en realidad ha cambiado? ¿Ha sido, como parece a primera vista, un proceso único y general, o se trata de fenómenos sólo en apariencia semejantes que tienen la peculiaridad de coincidir dentro de un mismo período histórico? Y, más allá de estas preguntas que apuntan a lo descriptivo, ¿cuales son las causas y el sentido profundo de esta vasta transformación?, ¿hacia dónde se encamina? ¿Tiene la permanencia de los grandes movimientos históricos o es simplemente otro más de los tantos avatares que se olvidan poco tiempo después?

Estas preguntas que, muchas veces refiriéndose a una nación en particular, se formulan analistas y ciudadanos de toda la región, son las que guían básicamente nuestro trabajo de investigación. Forman parte del esfuerzo por entender una realidad compleja y multifacética, en constante movimiento, y por lo tanto no admiten respuestas rápidas y simplificadoras, esas mismas respuestas que, desde los comunicadores y los políticos hasta a veces los propios científicos sociales, se suelen dar a los problemas que mencionamos. No queremos, pues, en este trabajo, arribar a un sí o un no definitivo ni expresar juicios generales sin la suficiente fundamentación: pretendemos hacer una investigación lo más sistemática posible que nos aporte claridad acerca de un proceso que, lo sabemos muy bien, es tan amplio que resulta prácticamente imposible de abarcar.

1.1 ¿Existe Latinoamérica?

La primera cuestión que deberemos analizar se refiere a la propia existencia de esa entidad que solemos llamar América Latina. ¿Tiene sentido, para el análisis que vamos a emprender, postularla como una unidad, como un objeto de estudio propio y singular, o se trata más bien de un constructo intelectual que parte de falsos postulados? ¿Ocurren procesos históricos, políticos o económicos, **en América Latina**, o sólo en los países individuales, que agrupamos luego, artificialmente, para construir una unidad? Definir este punto es importante, pues vano sería buscar las notas que caracterizan un destino común en ausencia de sólidos fundamentos que nos permitan afirmar una identidad compartida.

Sabemos que no pocos estudios se han realizado sobre esta problemática y que existe una amplia discusión al respecto, con posiciones no siempre coincidentes. [V., por ejemplo, Mato, Daniel, *Crítica de la Modernidad, Globalización y Construcción de Identidades*, Ed. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1995, pp. 55 y ss.] Desde nuestro punto de vista, sin embargo, la respuesta es obligadamente afirmativa: muchos son los criterios que nos permiten avalar la existencia de una unidad cultural que abarca los países latinoamericanos. El primero se refiere, sin duda a la percepción que propios y extraños tienen al respecto.

América Latina existe para los latinoamericanos. Nos movemos con libertad y facilidad dentro de ella, existe un impresionante número de estudios que la asumen como objeto de estudio y todos percibimos que, más allá de diferencias que a veces resultan notables, constituimos una unidad a la que toman como dada centros de investigación, instituciones internacionales, empresas y movimientos políticos. [La CEPAL, el SELA y la ALADI, continuadora de la ALALC, así como FLACSO, CLACSO y otra multitud de organismos de muy diversas orientaciones y áreas de actividad, son un ejemplo de lo que afirmamos.] Para la economía globalizada de hoy somos, por ejemplo, uno de los mercados emergentes, como el Sudeste Asiático o como la Europa Oriental que vivió bajo el comunismo. Esta percepción generalizada se asienta, como es bien sabido, sobre algunas características sociales básicas que imprimen a toda la región un sello distintivo.

A pesar de la evidente diversidad que no puede dejar de poseer una región tan vasta, que incluye por lo menos veinte países [El número varía según la concreta demarcación que se haga al respecto. Para nuestro estudio, sin embargo, no creemos necesario entrar en mayores precisiones.], una superficie de más de veinte millones de kilómetros cuadrados y más de 450 millones de habitantes, las semejanzas resultan mucho más impresionantes que las diferencias. Las matrices étnicas que convergen en la región han sufrido un prolongado proceso de mestizaje, que hoy continúa prácticamente imperturbable. La herencia común, que proviene del pasado colonial, ha hecho de América Latina una región sin grandes fracturas religiosas o lingüísticas, donde predomina ampliamente la religión católica y se hablan dos idiomas de origen latino estrechamente emparentados entre sí.

Pero no es sólo el legado histórico –la extendida semejanza de las etapas de conquista, colonización y luchas por la independencia– el que nos une en una tradición común, sino también el pasado reciente, quizás más importante a la hora de definir identidades. En efecto, en los últimos cincuenta años se han sucedido algunos ciclos político–económicos que, si bien no se presentan rigurosamente en todos los países de la región, tienen suficientes semejanzas y poseen la necesaria amplitud como para hablar de una cierta sincronización, en sentido amplio, de la evolución latinoamericana. [Para mayores referencias sobre el tema pueden consultarse los clásicos *Las Américas y la Civilización*, de Darcy Ribeiro, Ed. CELA, Buenos Aires, 1969, y Cardoso, Fernando H. y Enzo Faletto, *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Ed. Siglo XXI, México, 1969, aunque no compartamos sus puntos de partida teóricos, así como el también clásico *Del Buen Salvaje al Buen Revolucionario*, de Carlos Rangel, Ed. Monte Avila, Caracas, 1982, muy cercano a nuestros puntos de vista, y el más reciente *Latinoamérica en Transición. En Busca del Aleph*, de Elsa Cardoso de Da Silva, Ed. Panapo, Caracas, 1995, entre la inmensa bibliografía existente.]

Las etapas de este proceso son suficientemente conocidas y, aunque en la literatura reciben nombres diferentes, podemos resumirlas como sigue:

1945–1958: Durante la post–guerra emergen dictaduras militares que tiene por lo general un carácter populista y modernizador, como las de Odría y Pérez Jiménez en Perú y Venezuela. En otros casos, como los de Perón en Argentina y Vargas en Brasil, parecidas políticas son llevadas a cabo a través de gobiernos autoritarios que surgen, sin embargo, de procesos electorales. Algo semejante ocurre en Chile y en Colombia, con Ibáñez del Campo y Rojas Pinilla respectivamente. En todos los casos el Estado asume un papel clave en la economía y en la construcción de infraestructura, aplicándose por primera vez sistemáticamente la política de sustitución de importaciones preconizada por la CEPAL en el marco de las ideas de "crecimiento hacia adentro" y nacionalismo económico en boga en toda la región (v. *infra*, cap. 2). Estas mismas ideas, en un contexto político diferente, se siguen también en México y en Guatemala.

1958–1970: El derrocamiento de esos regímenes autoritarios o dictatoriales, que se produce casi simultáneamente entre 1955 y 1958, da paso a una efervescencia democrática que se concreta en gobiernos por lo general débiles. La izquierda revolucionaria cobra impulso (o emerge, según los casos) luego de la toma del poder por Fidel Castro en Cuba, amenazando la estabilidad de unas democracias que, en la mayoría de los países, todavía no logran independizarse de la tutela militar. Es la época de Rómulo Betancourt en Venezuela, Juscelino Kubitschek en Brasil, Arturo Frondizi en Argentina y, en un contexto diferente, Eduardo Frei en Chile. Todos estos gobiernos asumen ciertos matices populistas y socialistas, un mensaje de cambio y renovación y una prédica a favor del desarrollo económico y la redistribución de la riqueza. Es la época de la Alianza para el Progreso, de las guerrillas, el crecimiento de la izquierda y de una recurrente turbulencia política e institucional. Las economías por lo general crecen, pero afectadas por las ya manifiestas ineficiencias del modelo de crecimiento hacia adentro y el surgimiento de la inflación como un fenómeno crónico.

1970–1982: El fracaso de la izquierda –tanto en sus vertientes insurreccionales como políticas– en su objetivo de tomar y mantener el poder, da paso a un conjunto de dictaduras militares, generalmente muy represivas, que se extienden por casi toda la región. Sólo Colombia, México, Venezuela y Costa Rica escapan a este fenómeno, logrando derrotar o contener la insurgencia sin abandonar el marco constitucional (como en Venezuela y Colombia, respectivamente) o porque el avance de la izquierda no alcanza a cuestionar realmente al régimen vigente (como en Costa Rica y México). Las dictaduras, salvo en Chile, no modifican sustancialmente las políticas económicas seguidas hasta entonces, manteniendo el mismo modelo de nacionalismo económico que produce paulatinamente cada vez peores resultados concretos. La otra excepción a destacar es Nicaragua, donde los sandinistas, con un programa y una práctica casi socialistas, logran adueñarse del poder en 1979, acabando con el largo reinado de los Somoza.

Esta esquemática recapitulación, objetable tal vez en uno u otro detalle pero que difícilmente puede negarse en lo que tiene de esencial, basta para mostrar la peculiar unidad de nuestra región: parece haber siempre amplios procesos, de alcance casi continental, que se inician en un país u otro según los casos y que se extienden a todas las naciones del área, adoptando formas particulares según las realidades de cada entorno nacional. Hay siempre excepciones, lo que podríamos llamar más técnicamente "casos desviados", [V. Sabino, Carlos A., *El Proceso de Investigación*, Ed. Panapo, Caracas, 1992, pág. 108.] pero dentro de una tendencia general que se expresa con bastante nitidez en todos los países. En síntesis, y a pesar de las reservas metodológicas que podamos manifestar, la unidad del movimiento general es casi apabullante. Hay, sin duda, un devenir común que abarca a toda Latinoamérica, una sincronía en sus transformaciones y sus cambios que permiten considerarla como una entidad propia para el análisis.

Lo ocurrido desde la fecha del último período reseñado, desde 1980 en adelante, volverá a confirmar lo que sostenemos en este punto. Pero no lo presentaremos en esta síntesis porque es, precisamente, el período que nos proponemos estudiar con más profundidad a lo largo de nuestro trabajo.

La exposición anterior, así lo esperamos, muestra que es legítimo emprender un estudio como éste, porque América Latina es una realidad que, más allá de sus divergencias y particularidades, permite tomarla como objeto de estudio cabal. Pero las diferencias, innegables, nos imponen una metodología especial: deberemos combinar el análisis de lo general, de los procesos comunes, con el estudio más detallado de los casos nacionales en los que la historia global se expresa y se construye. Sólo así podremos tener acceso a la visión abarcadora que buscamos pero sin omitir toda la rica complejidad de lo que nos dedicaremos a investigar [V. *infra*, cap. 5, para una consideración más detallada de este problema y de los criterios seguidos en la selección de casos.].

1.2 El Sentido del Debate

La comprensión del acontecer contemporáneo, es casi ocioso recordarlo, está siempre influida por las convicciones políticas y filosóficas que posea el investigador. No es posible aproximarse a una problemática como la que nos ocupa sin juicios de valor, sin ideas preconcebidas y sin una historia personal ante los propios sucesos que analizamos. El problema se puede reducir, aunque sólo en parte, mediante una adecuada y constante referencia a los datos empíricos. Estos permiten trazar con más precisión el curso que van delineando los procesos históricos, pueden ser fructíferos puntos de partida para la elaboración de conclusiones de mayor generalidad y permiten descartar de plano ciertas interpretaciones no avaladas por los hechos. Pero no nos engañemos: son tantos los posibles datos a tomar en cuenta, tantas las variadas facetas en que se expresa la realidad, que la labor de selección resulta siempre inevitable. [Cf. Weber, Max, *Ensayos sobre Metodología Sociológica*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1973.] En esa selección, y en la jerarquización de lo que es más o menos importante de acuerdo a los criterios teóricos que se utilicen, penetrará entonces la subjetividad del investigador, sus puntos de vista particulares y las proposiciones teóricas más generales por las que se guía.

Esto no implica, por cierto, que debamos renunciar de antemano a toda pretensión de objetividad: es simplemente un toque de atención que nos advierte acerca de sus inherentes limitaciones. El lector que tenga la paciencia de seguirnos a lo largo de este libro podrá comprobar con facilidad el modo en que esta restricción opera en nuestro caso. Pero, así como se apreciarán, sin duda, los puntos de partida teóricos y valorativos que subyacen a este texto, así también queremos que se sitúe en la perspectiva con que los temas que abordamos se han tratado en los últimos veinte años en la ciencia social latinoamericana.

La mayoría de los análisis económicos, políticos y sociales de lo que ocurre en América Latina, ha seguido un curso que a veces parece errático pero que nunca ha dejado de tener fuertes connotaciones ideológicas. Nuestra intelectualidad, especialmente a partir de los años sesenta, tomó al marxismo como cuerpo teórico principal de referencia, adoptando posiciones próximas al socialismo que se extendieron casi sin contrapeso por toda la región.

Luego de la revolución cubana, y mientras se iba dando forma a lo que se llamó la "teoría de la dependencia" [V. Cardoso y Faletto, *Op. Cit.*, así como Frank, Andre Gunder, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, Nueva York, 1967, entre las muchas obras del período.] en diversas universidades y centros de la región, el debate fundamental fue entre el **desarrollismo** y el socialismo. Se discutía, apasionadamente, si era posible que las naciones de América Latina llegasen a convertirse en economías desarrolladas bajo ciertas condiciones o si, por el contrario, la dependencia de nuestra región nos condenaba al atraso mientras no se avanzase directamente hacia el socialismo. Los desarrollistas pensaban que, con una adecuada planificación y un rol activo del estado era posible obtener, reforzando ciertas políticas económicas nacionalistas, un crecimiento justo y sostenido. Quienes se situaban más próximos a un discurso marxista-

leninista hacían hincapié en los obstáculos que se interponían ante esta opción, abogando en cambio por una planificación más exhaustiva y un modelo político revolucionario y definitivamente antiliberal. Dentro de esta última vertiente, además, existía una abierta polémica entre quienes pensaban que podía accederse a un cambio estructural por medio de vías pacíficas –como en el caso de Allende en Chile– o si resultaba inevitable una violenta revolución social.

El curso de los sucesos que comentábamos en el punto anterior alteró, en buena medida, los ejes de referencia de este debate. Eliminado prácticamente el desarrollismo como opción real de poder por las convulsiones políticas de los setenta –quizás con la excepción de México, Venezuela, y algunos otros pocos casos– las preocupaciones de la intelectualidad latinoamericana se volcaron a caracterizar el nuevo tipo de regímenes de fuerza que se iba imponiendo y los caminos en que la izquierda –o las "fuerzas populares", como algunos decían– podrían recuperar el terreno perdido hasta entonces.

Mientras tanto se iba produciendo uno de esos virajes fundamentales capaces de definir una nueva época en la evolución de la región: A partir de 1980, y casi coexistiendo con la emergencia del sandinismo en Nicaragua, se inicia en varios países un proceso de democratización que pronto iría extendiéndose de un modo incontenible. En Perú, Ecuador y Bolivia se va restableciendo el orden constitucional, en procesos a veces largos y accidentados, y estos países actúan como ejemplos para las fuerzas que en el Cono Sur y en Centroamérica intentan acelerar la democratización. El debate, ante la nueva realidad, cambia otra vez de rumbo: se hace sustancialmente político y la posibilidad de la democracia, por la que se lucha especialmente en Chile, Brasil y la Argentina, recobra corporeidad. Pero está también el socialismo: no son pocos los estudiosos de lo social que acarician la idea de un "efecto dominó" que, partiendo de Nicaragua, se extienda por toda Centroamérica y tal vez más allá. Frente a las dictaduras en decadencia hay pues delineadas dos opciones, **democracia y socialismo**, que apelan sin duda a dos metas deseables para la intelectualidad latinoamericana.

Luego, aunque casi simultáneamente, llega la crisis de la deuda externa. Las posibilidades de supervivencia de la democracia y las características que ésta habrá de adquirir se discuten acaloradamente, ante un panorama económico que rápidamente se torna sombrío. Pero este debate queda postergado, del algún modo, por lo apremiante de la situación económica. Mientras los gobiernos, ya casi todos gobiernos democráticos, enfrentan una situación para ellos nueva y capaz de amenazar su propia existencia, las élites intelectuales de la región se definen, casi sin excepción, por el reforzamiento o la modificación superficial del viejo modelo de política económica. Comienza, para muchos, la lucha contra las ideas, pronto bautizadas como **neoliberales**, adoptadas en el Chile de Pinochet y luego en Gran Bretaña con Margaret Thatcher y en los Estados Unidos con Ronald Reagan.

Se inicia algo más tarde, como luego veremos con detalle, la era de los ajustes económicos. Si bien algún tipo de ajuste, en la mayoría de los casos, resultaba

prácticamente inevitable, llama la atención la resistencia que ofrecieron muchos intelectuales a cualquier cambio en la política económica tradicional: ésta, que se concibiera en su momento como expresión de dependencia externa y favorable a las "clases dominantes" locales, se comienza a presentar –de pronto– casi como un modelo de justicia social. El reclamo acerca de los costos sociales de las medidas, la crítica a toda reducción del tamaño del estado y la oposición cerrada a cualquier cambio que tienda a la vigencia del libre mercado son los tópicos de la hora, tópicos que aún hoy se repiten –velada o abiertamente– casi hasta la saturación. Pero el éxito gradual de la apertura económica va dejando de lado rápidamente a quienes sostienen que la nueva política es ineficaz o insostenible, especialmente después de los casos de Perú y Argentina, obligando a desviar la crítica. Esta se dirige entonces hacia lo social, a los temas de la desigualdad y la pobreza, al reclamo por la redistribución acelerada de la riqueza. Se afirma machaconamente, sin mucha base de sustentación como luego veremos, que las reformas "han hecho a los ricos cada vez más ricos y a los pobres cada vez más pobres".

Esta polémica, a la que el presente libro intenta contribuir, es la que predomina en la actualidad. Aunque tiene, ahora, algunos matices y agregados de interés. Ya han quedado en el margen, especialmente después del colapso del mundo comunista, los que proclaman al socialismo todavía como solución. Predominan los que aceptan la apertura económica y la necesidad de que la economía se rija por mercados competitivos, aunque el énfasis se coloca en modificar, controlar o retocar los mercados. Es, como se ha dicho lúcidamente, una especie de oximorón: un "socialismo de mercado" [V. Benegas Lynch (h), Alberto, *Socialismo de Mercado: Ensayo sobre un Paradigma Posmoderno*, Ed. por la Fundación Libertad, Rosario, 1997, y, del mismo autor, "Socialismo de Mercado", en *Libertas*, No. 27, Octubre de 1997, pp. 165 a 254.] que recuerda a veces al **welfare state** de algunas economías desarrolladas y se nutre sin duda de un estatismo fundamental.

Entre quienes se manifiestan más permeables a las reformas, o las acogen sin retaceos ni reservas profundas, se encuentran por una parte algunos analistas demasiado comprometidos con los gobiernos de turno como para razonar con suficiente objetividad. En otros, entre quienes en parte nos incluimos, surge cada vez nítida la convicción de que los ajustes poco significarán en definitiva si no se emprende, junto con ellos, una auténtica reforma estructural que flexibilice los mercados laborales, disminuya las regulaciones que crean monopolios y grupos privilegiados, y se establezca firmemente la vigencia plena del Estado de Derecho, elemento capaz de crear las condiciones jurídicas y políticas necesarias para un crecimiento justo y sostenido.

El debate sigue abierto, entre otras cosas, porque la historia nunca se detiene. Nuevos hechos se van agregando a los pasados obligando a modificar las perspectivas del análisis, a cambiar conclusiones o a plantear problemas nuevos. Aquí, sin embargo, debemos dejar esta recapitulación. En los siguientes capítulos nos ocuparemos de trazar el marco histórico en el que aparece la crisis de los ochenta y de describir los ajustes subsiguientes, estudiando luego varios casos nacionales de especial interés. Sólo

entonces podremos ir avanzando, en lo posible paso a paso, hasta las conclusiones finales de nuestro estudio.

Capítulo 2

El Largo Reinado de la CEPAL

El análisis y la discusión de los actuales cambios en América Latina se hace muchas veces, lamentablemente, en una especie de vacío histórico: se mencionan cifras de pobreza, de crecimiento económico o de desigualdad social, por ejemplo, sin tomar en cuenta los antecedentes que pudieran dar sentido a tales datos; el punto de partida, en otros casos, se esquematiza o idealiza arbitrariamente, induciendo graves confusiones o dando la sensación irreal de que, en tiempos pasados, vivimos una época dorada desde la cual nos precipitamos a las dificultades presentes. Por todo esto, como sana prevención metodológica, convendrá que nos ocupemos en trazar, con cierto cuidado, un panorama general de lo que fueron las estructuras políticas, económicas y sociales de Latinoamérica durante el período que precedió al estallido de la crisis de los años ochenta.

2.1 El Crecimiento Hacia Adentro y la Sustitución de Importaciones

América Latina, durante el largo período que va desde la postguerra hasta la crisis de la deuda externa de 1982, adoptó unánimemente un modelo de desarrollo económico que se denominó **crecimiento hacia adentro**. La idea, que no era original en sí misma, partía de varios supuestos: a) para que un país pudiera considerarse desarrollado debía poseer una economía predominantemente industrial; b) el comercio internacional favorecía abiertamente a los exportadores de bienes manufacturados frente a los proveedores de materias primas y productos agrícolas; c) el estado podía y debía ser, mediante una adecuada acción, el promotor último del desarrollo. El primero de estos postulados reflejaba el impacto de la ya lejana revolución industrial y un pensar económico influido por la teoría objetiva del valor. El segundo era algo más original y provenía de un análisis ampliamente difundido de Raúl Prebisch, figura principal de la CEPAL, quien, en *El Desarrollo Económico de América Latina y sus Principales Problemas*, sostenía que había un progresivo y generalizado "deterioro en los términos de intercambio": los mismos bienes primarios exportados por nuestras naciones podían comprar cada vez menos productos manufacturados de los que nos vendían las principales potencias económicas, generando así déficits en la balanza comercial que impedían la acumulación de capital. El tercer postulado, que ya tendremos oportunidad de discutir más ampliamente, se hacía eco de la tendencia estatista y socializante que predominó casi sin reservas en todo el mundo hasta finales del siglo XX.

Dado que los países latinoamericanos tenían sólo una industria incipiente o carecían por completo de ella, y asumiendo como ciertos los factores señalados en el párrafo anterior, la política que parecía más lógica para alcanzar el desarrollo consistía en reducir los intercambios comerciales con el exterior alentando, simultáneamente, el crecimiento de la industria nacional. De esta forma, al no tener la competencia de los países más adelantados, la empresa local podía crecer sobre la base del mercado interno y, en una etapa

posterior, cuando alcanzara el nivel tecnológico adecuado, llegar inclusive a exportar. La forma concreta de alcanzar este objetivo era, en definitiva, muy sencilla: crear barreras a la importación de bienes industriales y favorecer desde el estado, mediante exenciones impositivas, créditos blandos y otros estímulos parecidos, a la industria naciente. Se produciría así el resultado apetecido: *sustituir importaciones*, es decir, hacer que la industria local pasase a controlar un mercado interno hasta allí abastecido por las importaciones, ahorrando divisas, favoreciendo el empleo local y promoviendo, como último resultado, un crecimiento independiente y basado en la expansión del mercado interno. Era el ya mencionado crecimiento hacia adentro, forma concreta de expresión de las ideas de *nacionalismo económico* que formaban parte de discurso político predominante en esa época.

Tanto los antecedentes históricos –próximos y lejanos– de América Latina, como las ideologías prevalecientes en la época, favorecieron la adopción de estas políticas económicas. Las colonias iberoamericanas habían sido sometidas, durante gran parte de su existencia, a un régimen monopólico que les impedía comerciar con otras naciones que no fueran su metrópoli. Después de la independencia, ya durante el siglo XIX, hubo multitud de caudillos que se opusieron a la libertad de comercio internacional con el propósito de defender las artesanías y manufacturas locales, incapaces de competir, por lo general, con los productos traídos de Inglaterra. El *proteccionismo*, por lo tanto, no era ajeno a la historia económica de la región; muy por el contrario, se insertaba perfectamente en una tradición en la que la apertura al comercio internacional sólo había predominado durante algunos períodos, siendo el más destacable de ellos el que va de 1870 a 1930.

Durante la Primera Guerra Mundial, y sobre todo durante la Segunda, había ocurrido además una cierta sustitución de importaciones espontánea. Los países beligerantes, precisamente los más industrializados, no estaban en condiciones de producir un sinnúmero de bienes manufacturados para la exportación. Sus economías de guerra se concentraron básicamente en producir los armamentos y equipos necesarios para el esfuerzo bélico, abandonando casi por completo las ventas al extranjero. En ese contexto surgieron, en varias ciudades latinoamericanas, empresas capaces de satisfacer las demandas del mercado local, por lo general con productos de menor calidad o más caros, pero que en todo caso eran aceptados de buen grado por los consumidores ante la ausencia de bienes importados. Luego de la contienda estos productores, tratando de sobrevivir a las nuevas condiciones de competencia internacional que podían abrirse, abogaron por políticas proteccionistas que los aislaran de un mercado mundial en el que seguramente estaban condenados a perecer.

Las ideas de los movimientos políticos dominantes en esa época también encajaba perfectamente con la política de nacionalismo económico. Desde los sectores más radicales que, siguiendo la prédica leninista, consideraban al imperialismo como la causa fundamental del subdesarrollo, hasta los más moderados, que propugnaban un desarrollo capitalista independiente sobre la base del reforzamiento de la "burguesía nacional", todos coincidían en hacer caso omiso de los beneficios del libre comercio y abrazar políticas que llevaban a una cierta forma de autarquía como modo de alcanzar el crecimiento. "[E]sas políticas se inspiraban, en gran parte, en una profunda desconfianza respecto a las bondades del libre juego de las fuerzas de mercado. Se pensaba que si bien el modelo de libre mercado podría funcionar en forma satisfactoria en el mundo industrializado, no ocurría así en las economías dependientes del Tercer Mundo". La "concepción general era que las teorías que explicaban el comportamiento de la macroeconomía en los países avanzados no eran aplicables en las naciones en desarrollo. Según esta idea, éstas jamás serían capaces de generar su ahorro interno", especialmente por el apuntado desbalance crónico en el comercio exterior. La *teoría de la dependencia*, fruto de varios autores latinoamericanos influidos por el socialismo,

se encargó de elaborar estas proposiciones y de dar un marco de referencia general para las políticas que se adoptaron. Sus análisis y sus propuestas, difundidos y aceptados en casi todos los centros de estudio de la región, se convirtieron así en paradigma inescapable para todo el pensamiento social latinoamericano.

2.2 El Populismo Latinoamericano

La política económica delineada en el punto precedente no se dio, por cierto, en un vacío político, sino bajo un tipo de conducción que la impulsó y favoreció decisivamente, y en el marco propicio de las relaciones sociales preexistentes. Estas, que nos ocuparán en la siguiente sección, influyeron de un modo notable en la conformación del modelo económico que se siguió, delineando un tipo de relación entre las fuerzas económicas y políticas que suele denominarse **mercantilismo**. El modelo político, que en general es conceptualizado como **populismo**, fue sin embargo esencial para que el nacionalismo económico pudiera tener viabilidad como meta aceptada por la sociedad. Por eso reseñaremos ahora sus características principales, de modo de alcanzar una panorámica del entorno político latinoamericano que tuvo vigencia durante el período.

El **populismo** latinoamericano, para comenzar, posee una idiosincracia propia que lo distingue bastante claramente de los antecedentes rusos y norteamericanos que se registran hacia finales del siglo XIX y comienzos del XX. Estos fueron movimientos de predominante base rural, que no llegaron a triunfar, y que pasaron de un modo relativamente fugaz en la evolución política de ambas naciones. En América Latina, en cambio, el populismo no presentó ninguna de estas notas distintivas y floreció varias décadas más tarde, condicionando de un modo muy marcado el entorno político de muchos países durante un largo período, hasta el punto en que pudiera decirse que aún hoy aparece como un resabio todavía identificable en ciertos gobiernos que el analista superficial considera como neoliberales.

Los populismos de nuestra región —el plural resulta apropiado, dada la diversidad de las experiencias— surgen en los años cuarenta y abarcan, como decíamos, un período prolongado que de algún modo llega hasta nuestros días. Entre sus características principales hay dos que conviene señalar por la importancia singular que tienen: sus **imprecisiones ideológicas** y su dependencia de **liderazgos personales** fuertes y determinantes, lo cual los complementa —y a veces hasta los hace indistinguibles— de otro fenómeno muy característico de nuestra región, el **caudillismo**, más identificado con la historia del siglo XIX.

Entre las primeras manifestaciones del populismo latinoamericano se cuentan las de Brasil y Argentina, donde aparecen dos poderosas personalidades políticas, Getulio Vargas y el Gral. Juan Domingo Perón, que llegaron a dominar la escena de sus países durante muchos años. El mensaje de estos y otros líderes, si bien teóricamente confuso y hasta manifiestamente contradictorio, se distinguió sin embargo por dos rasgos notables: lo que podríamos llamar el *tercerismo* y una vocación de cambio que respondía de algún modo al momento que se vivía en cada país. En un contexto en el que capitalismo y socialismo se enfrentaban de plano en un combate ideológico incesante, y donde las dos grandes potencias del mundo estaban comprometidas en la Guerra Fría, el mensaje populista trató de navegar entre las aguas de los sistemas contrapuestos, elaborando fórmulas que, si bien carecían casi siempre de un contenido preciso o aún de viabilidad práctica, resultaban impactantes y capaces de movilizar los sentimientos y las energías latentes en amplios sectores de la población. En sociedades tradicionales (v. *infra*, 2.3) que enfrentaban un proceso de creciente disolución, por otra parte, los populismos y otras formaciones políticas como el APRA en el Perú, AD en Venezuela y el PRI en México, se opusieron abiertamente al *status quo* y fueron abanderados del cambio y hasta de la "revolución", aunque nunca entendiendo a ésta según las coordenadas propuestas por el

comunismo. La oposición a la política tradicional, a "la oligarquía y el imperialismo", se engarzó entonces con un mensaje nacionalista, donde las metas de justicia social y de apertura de espacios de poder para quienes se sentían marginados resultó fundamental.

Los populismos latinoamericanos se opusieron al capitalismo existente con una fraseología ardiente que apelaba al pueblo, a los "oprimidos", los "descamisados" y los trabajadores, contra los capitalistas, los terratenientes o los dueños de la riqueza. De allí la verdadera raíz del término, la idea de que el pueblo podía por fin llegar al poder derrotando a la oligarquía y al sistema conservador, y el tono izquierdista y encendido que en muchas ocasiones usaron sus líderes, coqueteando con el comunismo y llegando en ocasiones a establecer ciertas alianzas tácticas con él, aunque poniendo cuidado en diferenciarse siempre de la ortodoxia marxista-leninista. Por eso, aun cuando todos los populismos se opusieron decididamente a la economía de mercado libre y abogaron en consecuencia por una fuerte intervención del estado, tampoco afirmaron que hubiese que estatizar todo el aparato productivo o guiar la economía mediante un sistema de planificación centrado como el de los países socialistas. El populismo, en síntesis, fue más nacionalista que clasista, más antinorteamericano que prosoviético, más apegado a las grandes fórmulas vacías que a programas claros de gestión económica, con lo que se acercó en muchas de sus manifestaciones, indudablemente, al fascismo.

El discurso del populismo, de tonalidades más emocionales que racionales, procuraba responder a los anhelos y expectativas de lo que era su base social de apoyo: migrantes que llegaban a las ciudades provenientes de un sector rural más atrasado política y económicamente, obreros aún no sindicalizados, peones agrícolas, campesinos y, en general, sectores que no estaban bien representados en el esquema de la política tradicional pero que podían llegar a constituir una nueva base de poder urbano. Por eso el populismo –y otros movimientos políticos emparentados con esta corriente, como el APRA, AD o el PRI– resultó esencialmente no clasista: podía ser más o menos agrarista u obrerista según los casos, pero siempre se cuidaba mucho de no caer en un mensaje socialmente unilateral. Se hablaba, en consecuencia, de "policlasismo", de una base plural de sustentación que nunca quedaba definida con mucha claridad.

A diferencia del marxismo estas formaciones políticas apelaron siempre al pueblo en general o se dirigieron, cuando querían dar más precisión a su mensaje, a obreros, campesinos, estudiantes, trabajadores, empresarios nacionales y otros sectores sociales que podían ser sus puntos de referencia. Entre la izquierda, en cambio, aceptado el papel casi redentor atribuido al proletariado, fue clásica la discusión sobre el papel que tendría en la transición al socialismo la llamada "burguesía nacional", los sectores capitalistas locales no vinculados con empresas extranjeras que se beneficiaban de la política de altos aranceles. Algunos sostenían que éstos debían jugar un rol esencial en las primeras etapas, garantizando un desarrollo autónomo; otros, más radicales, proponían de una vez la marcha directa hacia la estatización y el socialismo, al estilo de lo que los cubanos fueron haciendo a comienzos de los años sesenta.

Las mencionadas características sociales e ideológicas de los populismos impidieron que estos llegaran a alcanzar el grado de estructuración ideológica propio de los movimientos clasistas, por lo que la relación líder–masa adquirió un valor fundamental. En ausencia de una línea política clara y precisa el líder se asemejó al caudillo de otros tiempos, llevando al movimiento por las aguas turbulentas de la cambiante política, haciendo y deshaciendo alianzas, cumpliendo o no promesas, acercándose a la derecha o a la izquierda según lo aconsejaran las cambiantes circunstancias de la hora. Esto también ocurrió –aunque con matices– en las otras formaciones políticas mencionadas, que expresaron también un fuerte personalismo en su estilo de conducción.

2.3 Mercantilismo y Capitalismo

Mencionamos de pasada, en el punto anterior, las relaciones sociales que existían en América Latina antes del surgimiento del populismo. Cuando, hacia mediados de siglo, emerge éste como un fenómeno aparentemente indetenible, o cuando después, en las décadas de los sesenta y los setenta, se experimenta en toda su intensidad la insurgencia de la izquierda contra el orden establecido, el analista debe admitir que está en presencia de procesos sociales de fondo que condicionan la emergencia de estos fenómenos políticos. ¿De dónde surgía el potencial político del populismo y de la izquierda? ¿Contra qué fuerzas, contra qué modelo de ordenamiento social se levantaban?

Como producto del pasado colonial y de las traumáticas luchas por su independencia, las repúblicas latinoamericanas navegaron casi siempre entre los extremos del autoritarismo caudillista, por un lado, y la anarquía y la guerra civil por el otro. A pesar de sus modernas constituciones, siempre inspiradas en buena parte en la de los Estados Unidos, las nuevas naciones estuvieron muy lejos en la práctica de cualquier forma de democracia liberal.

Las relaciones sociales que predominaron durante el siglo XIX y buena parte del XX en casi toda la región se asemejaban más a las del feudalismo que a las del capitalismo moderno. Sin entrar en las polémicas que una vasta bibliografía nos ha legado y que no tienen obviamente cabida en este texto, no puede dejarse de reconocer que nuestras sociedades, predominantemente agrícolas, conservaron y desarrollaron estructuras de dominación donde peones y trabajadores del campo mantenían relaciones casi serviles con los hacendados y latifundistas. Esto fue especialmente notable en los países donde una amplia población de origen indígena o proveniente de los esclavos traídos del África no tuvo acceso alguno a los intercambios abiertos que son propios de una economía de mercado. Como contrapartida, los dueños de la tierra adquirieron un poder inmenso. De sus filas salieron los caudillos y jefes políticos que usualmente dominaron la región, conformando una élite política que se situaba a la vez en la cima de la pirámide social y controlaba el principal factor de producción del período, la tierra.

Esta situación, andando el tiempo, fue cambiando gradualmente. Desde finales del siglo pasado y durante todo el siglo XX esta estructura fue sufriendo un proceso de continua erosión, que facilitaron tanto la relación de las economías nacionales con los mercados del mundo como las propuestas políticas renovadoras que reclamaron, y en muchos casos lograron, una progresiva apertura del sistema. El cambio, insistimos, fue lento y paulatino: en casi todas partes sobrevivieron relaciones políticas clientelistas y caudillismos locales que se insertaron, sin mayor dificultad, en las nuevas formas políticas de gestión, sin duda más democráticas y más permeables a la participación de todos los sectores sociales.

Esta gradual apertura, sin embargo, en poco modificó la relación básica entre estado y sociedad civil propia de nuestras naciones. El estado, en la mayoría de los casos se erigió siempre como una instancia de inmenso poder que, fuera del control de los ciudadanos, adquirió un poder discrecional, casi absoluto, sobre el resto de la sociedad. Nada quedaba fuera de su alcance, ni la economía, ni la religión, ni las libertades fundamentales de las personas. Esto fue típico de las sociedades tradicionales de la región pero, en buena medida, se mantiene aún en el presente: predomina un criterio político donde el gobierno es siempre el que decide, donde no hay derechos inalienables que no puedan ser conculcados por alguna ley o algún decreto, donde las constituciones se reforman para ajustarlas a la voluntad de los gobernantes de turno y la normativa vigente puede cambiar de un día para otro. Una situación, como el lector latinoamericano sabrá por

experiencia, muy alejada de la concepción moderna del Estado de Derecho y más próxima en su contenido – ya que no en su forma– a la de los absolutismos europeos de los siglos XVII y XVIII.

La combinación de un poder económico concentrado en pocas manos, basado en relaciones precapitalistas, y el autoritarismo fundamental al que acabamos de aludir, dio por resultado que tuviera vigencia en América Latina un sistema de relaciones muy próximo al que en Europa se denominó **mercantilismo**. "El mercantilismo de antaño, de los siglos XVII, XVIII, se caracterizó por la práctica de parte de los nuevos estados centralizados, particularmente Inglaterra, Francia y los Países Bajos, de controlar su industria y comercio internacional. Lo hicieron concediendo privilegios únicos a compañías individuales para producir y distribuir productos específicos, e intentaron proteger a estas compañías por medio de todo tipo de exclusiones, tarifas y subsidios". Son bien conocidos los ejemplos de las Compañías de las Indias Occidentales y de las Indias Orientales, de las manufacturas reales francesas, del monopolio que la corona española impuso a sus colonias en beneficio de ciertos intereses particulares de la metrópoli.

Algo bastante semejante sucedió en la región. En vez del apoyo de la monarquía a una burguesía comercial en expansión aquí ocurrió una especie de amalgama entre los caudillos gobernantes y los hacendados y ciertas casas comerciales. El poder político garantizaba ganancias monopólicas a un reducido grupo de personas y empresas, aunque ello perjudicase notablemente a todos los consumidores, y el gobernante recibía a cambio el respaldo de los grupos más poderosos del país y la libertad para gobernar a su antojo. Esta íntima fusión entre las élites económicas y los gobernantes se desarrolló, como en Europa, mediante un complicado sistema de regulaciones que incluían concesiones en monopolio para la realización de actividades mineras, comerciales e industriales, altos derechos de importación que restringían la entrada de productos al mercado local y proveían una parte sustancial de los ingresos del fisco, el establecimiento de permisos de toda clase, que dificultaban la entrada a los mercados y se convertían en fuente directa de corrupción y un sinnúmero de medidas semejantes que aprisionaron la actividad económica en una maraña de reglamentaciones y controles que impidieron su desenvolvimiento. Cuando se consolida un régimen mercantilista de este tipo, se ha señalado con acierto, "el incentivo para producir se ve disminuido; el incentivo para conseguir una mayor porción de lo que es producido aumenta. El premio por satisfacer a aquéllos a quienes vendemos nuestros bienes o trabajo disminuye, mientras que es mayor la recompensa por evadir o explotar las regulaciones, las políticas y la burocracia y por hacer valer nuestros derechos a través de la negociación o la comprensión de las complejidades" normativas en que se desenvuelve la economía.

Contra este mercantilismo –freno del progreso económico– y contra el autoritarismo y la discrecionalidad políticas de los gobiernos, insurgieron no sólo los populismos que describimos en la sección anterior sino también otras fuerzas políticas que representaban los intereses de los productores que no gozaban de privilegios y los movimientos de izquierda que pretendían instaurar el socialismo.

Pero los gobiernos populistas y renovadores que finalmente alcanzaron el triunfo no fueron capaces de dismantelar la estructura mercantilista a la que estamos haciendo referencia. El autoritarismo fundamental que los caracterizaba y el nacionalismo económico que levantaban como bandera les impidieron crear sistemas políticos auténticamente democráticos y una economía abierta capaz de sostener el crecimiento. Muy por el contrario, reemplazaron al viejo modelo oligárquico por otras formas de mercantilismo que se adecuaban a las nuevas condiciones sociales y económicas que se habían creado. Porque las nuevas ideas políticas y económicas, si bien opuestas decididamente al *status quo*, no contradecían algunas de las notas esenciales del antiguo régimen: éstas empalmaban perfectamente bien con la mentalidad socializante de los nuevos gobiernos, con el papel rector otorgado al estado en la economía, con la tendencia al cierre de las

fronteras económicas, con una vocación reglamentarista que, en realidad, en nada chocaba con los remotos antecedentes de las casas reinantes durante la colonia.

El nuevo modelo de crecimiento hacia adentro, que se extendió y estabilizó en la región entre la postguerra y los años setenta, se consolidó de un modo tal que pudo sobrevivir sin mayores fracturas a todos los cambios políticos que se produjeron durante el período. Gobiernos desarrollistas elegidos democráticamente, dictaduras militares modernizantes o represivas, regímenes orientados más a la izquierda o hacia la derecha, todos, prácticamente sin excepción, mantuvieron una política y un estilo de conducción económica que reforzaron este mercantilismo renovado, convertido en modelo dominante en toda América Latina hasta hace muy poco tiempo.

Para comprender mejor sus alcances y su funcionamiento, y el modo en que llevó a la crisis generalizada de los años ochenta, convendrá que ahora examinemos con más detenimiento las políticas económicas y sociales concretas que se siguieron durante estos años.

2.4 La Política Económica y Social

El clásico criterio mercantilista de que el éxito de un país se mide por la cantidad de reservas que acumule, es decir, por el saldo favorable de la balanza de pagos, coincidía plenamente con la idea de poner barreras al comercio exterior para lograr la sustitución de importaciones a través de la producción local. Ambos objetivos, como ya hemos dicho, podían considerarse como elementos constitutivos de un nacionalismo económico que tan bien se integraba con la prédica antiimperialista de los populismos de la región, e inclusive de la izquierda latinoamericana que, desde la Revolución Cubana en adelante, enfatizó la idea de un desarrollo nacional más o menos autárquico. Las presiones de la izquierda, y el propio carácter mercantilista que predominaba en los regímenes que se sucedieron en los diversos países de la región, contribuyeron a que se asumieran políticas decididamente estatistas que fueron mucho más allá del control del comercio exterior.

Entre estas políticas, divididas en forma un tanto arbitraria entre políticas económicas y sociales, deben tenerse en cuenta primordialmente las siguientes:

1. Una especie de keynesianismo a ultranza, que nos ha parecido conveniente bautizar como **social-keynesianismo**, y que rebasó con creces las prescripciones formuladas por el célebre economista inglés. Keynes abogaba, como se sabe, por una política fiscal contracíclica que, durante las etapas recesivas del ciclo económico, permitiera déficits fiscales (aun a riesgo de producir cierta inflación) para reactivar la economía e impedir el desempleo. En la versión latinoamericana, sin embargo, los déficits en el presupuesto del estado se asumían como necesarios en cualquier escenario, pues se pensaba que eran imprescindibles para estimular la economía, garantizar un crecimiento sostenido y desarrollar una política social redistributiva, aunque se creara una constante inflación. De ésta se decía que tenía un carácter "estructural" y que no se originaba en la política monetaria expansiva sino en ciertas deficiencias inherentes al sistema productivo, como inestabilidad o rigidez de los ingresos públicos, distribución desigual de la propiedad, escasa diversificación de las exportaciones, baja productividad agrícola, etc., lo cual "proporcionaba a las autoridades una excusa perfecta para adoptar estrategias irresponsables: políticas de endeudamiento interno y externo que en última instancia condujeron a varias naciones al caos económico." No se trataba, pues, de una política keynesiana en el sentido preciso del término, sino de una forma de utilizar los déficits fiscales como recurso permanente para incidir sobre lo social. Esta manera de encarar las cosas, es preciso

puntualizarlo, no fue exclusiva de América Latina: la siguieron hasta cierto punto muchos países desarrollados y casi la totalidad de las naciones de Africa y Asia que se hicieron independientes en la postguerra.

2. Una intervención creciente en el mercado de divisas. Los gobernantes populistas marcaron la pauta, seguida luego casi unánimemente, de utilizar la política cambiaria como palanca para favorecer el desarrollo. Esto se hacía por medio de un **control de cambios** que trataba de impedir la fuga de divisas y, siguiendo al mercantilismo, aumentar las reservas internacionales. Se fijaba, por ejemplo, un tipo de cambio bajo para ciertas importaciones consideradas esenciales –alimentos, algunas materias primas y bienes de capital– y uno mucho más alto para otras importaciones, remesas al exterior y turismo; se establecían cuotas para viajeros y empresas; se devolvía a los exportadores una cantidad menor en moneda nacional que la que hubieran podido obtener de cambiar sus divisas en un mercado libre; en fin, se establecía un total control sobre el comercio de moneda extranjera que llegó –en el Chile de Allende y sobre todo en el Perú de Velasco Alvarado y en la Venezuela de finales de siglo de Rafael Caldera– a imponer severas sanciones penales para los infractores.g

3. Junto a esto se desalentó, a veces severamente, la **inversión extranjera** y en general el movimiento de todo tipo de capitales. Los gobernantes y los economistas consideraban, hasta no hace mucho tiempo, que la empresa extranjera extraía riqueza de las naciones donde invertía, empobreciéndolas y explotando a la mano de obra local. Por eso se la restringió con un sinnúmero de disposiciones que sería tedioso describir en detalle aquí, pero que gravaban la repatriación de dividendos, imponían controles sobre el porcentaje de capital extranjero en las empresas locales, fijaban la nacionalidad de los trabajadores a contratar, manipulaban los precios de venta en los mercados locales, etc.

4. Se intervino también activamente en el **sector financiero**. Los gobiernos crearon bancos de desarrollo estatales, con el objetivo de estimular el crecimiento de ciertos sectores considerados prioritarios, y manipularon constantemente los intereses para favorecer la expansión de la industria mediante dinero barato. Ello generalmente desestimuló el ahorro y llegó a producir, cuando los desniveles con la inflación se hicieron más intensos, una fuga de divisas que los controles de cambio resultaron incapaces de contener.

5. Se impusieron, como ya se explicó, una multitud de **barreras al comercio exterior**. No sólo mediante aranceles que llegaron en algunos casos a superar ampliamente el 100%, sino también mediante prohibiciones, cuotas y restricciones a la importación, así como con otras medidas semejantes.

6. Pero el estado no sólo intervino activamente en la política monetaria, cambiaria, fiscal, comercial y financiera: se constituyó, además, en actor principal de producción económica mediante un amplio sector de **propiedad pública** y el control indirecto de muchos otros mercados. Es muy larga la lista de los sectores en que, por considerarse "estratégicos" o cruciales para el desarrollo, se crearon empresas estatales, se nacionalizaron las existentes o se restringió la participación de los particulares, creándose monopolios que en definitiva aumentaron los precios o redujeron la calidad de los servicios de una manera notable. Entre las principales áreas donde intervino el estado se pueden mencionar:

◆El transporte aéreo, de cabotaje e internacional

◆el transporte terrestre urbano, suburbano y de larga distancia de pasajeros

- ◆El transporte de carga de larga distancia
- ◆El transporte marítimo
- ◆Los ferrocarriles y metros
- ◆Los puertos
- ◆Los aeropuertos
- ◆La construcción y mantenimiento de vías terrestres, entre ellas las pocas autopistas que se construyeron
- ◆El servicio de correos
- ◆Las telecomunicaciones: teléfonos, telex, etc.
- ◆Las radios y la televisión, donde se procedió mediante concesiones y los estados han poseído casi siempre emisoras nacionales y regionales
- ◆La industria cinematográfica
- ◆La generación, distribución y comercialización de electricidad
- ◆El petróleo, incluyendo su exploración, extracción, refinación, transporte y comercialización de sus productos derivados
- ◆La producción y comercialización de gas
- ◆El agua potable
- ◆La minería, con el otorgamiento de concesiones y la nacionalización de grandes empresas mineras
- ◆La producción de acero y, en ocasiones, otros metales y sus derivados
- ◆Los armamentos
- ◆La prestación de servicios de salud
- ◆Los seguros médicos de todo tipo
- ◆Los medicamentos, donde se controlaron precios y se otorgaron permisos para la creación y funcionamiento de laboratorios
- ◆Las farmacias que, si bien casi siempre privadas, han estado sujetas a restricciones en cuanto a horarios y emplazamiento
- ◆La seguridad social, mediante la creación de amplios sistemas públicos de reparto
- ◆El mercado de trabajo. La amplia intervención incluye la fijación de salarios mínimos, el establecimiento de aumentos generales por decreto, la regulación en materia de contratación, despidos, prestaciones sociales y condiciones de trabajo, así como infinidad de normas específicas (*v. infra*).
- ◆La prestación de servicios de educación a todos los niveles
- ◆El mercado de libros y útiles escolares
- ◆Los mercados financieros, con la creación de bancos estatales, fijación de encajes, manipulación de las tasas de interés y creación de carteras especiales, como la agrícola
- ◆La posesión y enajenación de tierras, especialmente las rurales. En varios países se ejecutaron amplios programas de reforma agraria –Perú, Bolivia, Venezuela, etc.– con expropiaciones, creación de cooperativas y otras unidades colectivas de tenencia, aumento de la cantidad de tierras públicas, etc.
- ◆El mercado de los productos agrícolas, con precios sostén o mínimos, precios máximos de venta al público, centros de acopio y comercialización, etc.
- ◆La hotelería

◆ Ciertas industrias manufactureras

En todas estas áreas, muchas de ellas iniciadas exitosamente con anterioridad por la empresa privada, y en muchas otras más que podemos haber olvidado mencionar, los estados latinoamericanos ejercieron un control casi total de la actividad económica impidiendo la libre entrada de particulares al mercado, fijando precios y condiciones, actuando directamente como productores y limitando por completo el desarrollo del intercambio libre. Cada uno de estos mercados se consideró "especial" por lo estratégico que podía ser para el desarrollo o por sus repercusiones sobre el nivel de vida popular. Los resultados, como luego veremos, fueron en la mayoría de los casos desastrosos.

La preocupación por lo social durante el período mencionado se caracterizó por una decidida intención de **redistribuir la riqueza**. Esta meta determinó, en una medida nada desdeñable, la propia política económica que se llevó a cabo: muchas de las medidas mencionadas en los seis puntos precedentes se justificaron directa o indirectamente por los fines sociales que, se decía, contribuían a lograr. Destacan en tal sentido las medidas destinadas a "crear empleo" –casi siempre referidas a la protección de la industria nacional, el control de las inversiones extranjeras y el aumento de los funcionarios públicos– y las que se proponían llevar bienes y servicios a toda la población, asumiendo que el mercado no era capaz de hacerlo, como en el caso de las nacionalizaciones, de la creación de empresas públicas y de la prestación de servicios de educación, salud y seguridad social. Otras medidas similares, pero ya más específicamente orientadas al ámbito de lo social, fueron las siguientes:

1. El **control de precios**. El estado consideró su derecho fijar precios máximos para una multitud de artículos, casi siempre considerados de primera necesidad, aunque a veces extendiendo este criterio de un modo tan amplio como para incluir televisores, pasajes en avión y entradas a espectáculos públicos. Este tipo de control, que se hace casi inevitable cuando se fijan tipos de cambios múltiples y otras restricciones ya mencionadas en los puntos precedentes, provocó una asignación sumamente deficiente de los factores productivos, generando escasez de ciertos bienes, productos de mala calidad, problemas de distribución y muchos otros que los lectores latinoamericanos podrán evocar sin dificultad. Lo más grave es que nunca pudieron sostenerse durante largos períodos: la presión de los costos en ascenso derivada de la inflación hizo que tales precios arbitrarios tuviesen que ser revisados al alza cada cierto tiempo, provocando así malestar social y una inestabilidad a la postre mucho mayor que la que crea el mercado.

2. Complementariamente, y para mantener los precios bajos, el estado recurrió crecientemente a la política de otorgar **subsidios indirectos** a una multitud de bienes y servicios. Se subsidió imponiendo precios irreales a las empresas públicas, otorgando beneficios especiales a ciertas compañías privadas, estableciendo tipos de cambio específicos para ciertas importaciones y de muchas otras maneras más. Con eso se

aumentaron los gastos del estado, lo cual alimentó las espirales inflacionarias que conocieron casi todos los países de la región, se distorsionó aún más el mercado, retardando el crecimiento, y se reforzó la estructura mercantilista a la que ya nos referimos, pues ciertas empresas pasaron a contar con mercados que dependían más de la buena voluntad de los funcionarios públicos que de las decisiones que pudieran tomar respecto a calidad, precios y otros aspectos de su gestión.

3. Se expandió el **sistema educativo**. Esto ocurrió respondiendo más a las presiones políticas de ciertos sectores que a una planificación ordenada, por lo que las universidades crecieron de un modo notable, mientras el analfabetismo disminuía muy lentamente y la escuela primaria iba perdiendo en calidad.

4. Se extendió también el sistema público de **salud**, aunque al respecto no es fácil encontrar un patrón o modelo único en la región. Algunos países lo integraron a un sistema de seguridad social más amplio, como Venezuela o Guatemala, otros lo concentraron preferentemente en las zonas urbanas y otros, como Uruguay o Argentina, lo hicieron manteniendo en general una cobertura bastante amplia y efectiva para la población.

5. En toda la región se crearon, a veces sobre la base de fondos privados o públicos preexistentes que atendían a parte de la población trabajadora, **sistemas de jubilaciones y pensiones pretendidamente universales que se basaron en el método de reparto**. Este método consiste en la creación de un fondo común, manejado por un instituto público, a donde ingresan los aportes que van realizando los trabajadores activos, a los que se les suma por lo general los aportes de los empleadores y el estado. De este fondo salen las pensiones y jubilaciones que se pagan a quienes ya se han retirado. Se establece así un mecanismo que permite realizar una especie de transferencia entre las generaciones, pues lo que aporta un trabajador durante, por ejemplo, un año, sirve para pagar la pensión de quienes ya se han retirado, en tanto que la jubilación que le corresponde le será pagada, cuando llegue el momento, por los aportes de las nuevas personas que se incorporen al mercado de trabajo.

6. En toda la región, y comenzando por Argentina y Uruguay a comienzos de siglo, se dictaron **leyes obreras** que tenían por objeto proteger al trabajador de la superexplotación a la que, supuestamente, podía someterlo el capital. Luego de este comienzo, y ya con mucha más fuerza en casi toda la región, se dictaron leyes que regulaban extensamente las relaciones laborales, definiendo horarios, remuneraciones básicas, bonos y primas, condiciones de trabajo, formas de despido, participación en los sistemas de seguridad social y una infinidad más de aspectos que convirtieron el mercado de trabajo en uno de los más regulados y sometidos a control gubernamental. El papel de los sindicatos creció exponencialmente con estas iniciativas, pues en casi todas las legislaciones se les otorgó a estas organizaciones, y a las centrales en que se agrupan, un papel formalmente definido en la toma de decisiones públicas.

Todas estas medidas, junto con otras que no detallamos por su menor peso relativo o porque no se extendieron suficientemente en la región, ayudaron a conformar una versión latinoamericana del estado benefactor que se erigió en Europa y, con otras características, también en los Estados Unidos. Se trataba de un modelo bastante parcial, es cierto, porque sus principales beneficios no llegaban –o llegaban muy limitadamente– a la población rural, y porque además no tenía ni la estabilidad en el financiamiento ni la calidad efectiva de sus contrapartes en el mundo desarrollado. Pero, en todo caso, fue la respuesta que el populismo alcanzó a dar a los deseos de mayor bienestar y seguridad de los sectores de menos ingresos y a la inmensa cantidad de migrantes que poblaron desde esa época las nuevas metrópolis de América Latina.

Esta versión del *welfare state* se desarrolló en el marco de la economía regulada y fuertemente intervenida por el estado que caracterizamos en páginas anteriores. El resultado fue que se configuró un cuadro de **estatismo generalizado**, de una hipertrofia del sector público que llegó a abarcar prácticamente todas las esferas de actividad de las sociedades latinoamericanas. Este hecho no se reflejó adecuadamente en el crecimiento porcentual de la participación del estado en el producto territorial bruto y en otros indicadores macroeconómicos por una razón muy sencilla: no se desarrollaron con amplitud los sectores económicos que éste se reservó monopólicamente ni crecieron tampoco los mercados que controló de modo más directo. Sí, el gobierno se arrogó el monopolio de los ferrocarriles, los teléfonos o las autopistas, por ejemplo, pero muy pocas líneas férreas, caminos modernos o desenvolvimiento en comunicaciones hubo durante ese largo período. Fue, digámoslo brevemente, una monopolización restrictiva que, con el pretexto de garantizar el desarrollo, impidió que éste tuviera lugar o se diera de un modo más armónico y equilibrado.

Para la izquierda latinoamericana todo lo anterior fue insuficiente. Se pidió siempre más y más intervención, más nacionalizaciones, más planificación y más control sobre el capital privado, una mayor redistribución de la riqueza. Todo parecía poco ante el ejemplo que daban la URSS y otros países de economía centralizada. Pero, visto a la distancia, el modelo parece haber estado mucho más próximo al socialismo que al verdadero capitalismo. Al interferir el estado cada vez más en todo clase de actividades económicas se llegó a la situación en que el mercado sólo resulta libre "mientras actúe tal y como las autoridades desean que lo haga; tiene 'plena libertad' para realizar lo que la superioridad considera 'bueno', pero carece de toda independencia en cuanto se trata de hacer algo que estima 'malo' quien está en el poder. .. La teoría y la práctica del intervencionismo van paulatinamente apartándose de aquéllo que lo distinguía del socialismo puro y simple, desembocando, finalmente, en omnicompreensiva planificación totalitaria." "Cuando la fijación de precios, salarios e intereses llega a abarcar la economía toda, el socialismo de tipo germano reemplaza al mercado".

Es cierto que en América Latina no se llegó a ese "socialismo de tipo germano" con que Ludwig von Mises caracteriza el sistema imperante en Alemania durante el largo gobierno de Bismarck y –más claramente– del Tercer Reich, y que extendiéndose

también a muchas otras naciones, "desencadenó las tremendas guerras de nuestro siglo..." Pero estuvimos cerca: constantemente hubo una pugna entre quienes se daban por satisfechos con lo alcanzado y las fuerzas que pretendían llegar al control total del proceso económico porque, es bueno recordarlo ahora, no hubo ninguna corriente de pensamiento políticamente importante que propusiera el abandono del mercantilismo y una mayor preponderancia del mercado. Hasta las dictaduras denominadas coloquialmente de derecha siguieron la pauta mencionada, caracterizándose algunas – como la brasileña entre 1964 y 1985– por una profundización del modelo intervencionista (v. infra, 13.1 y 13.2).

Si hubo un cambio posterior, si se dieron los procesos de ajuste económico y transformación estructural que estudiamos en este libro, no fue porque se recusara al modelo vigente desde posiciones ideológicas o políticas opuestas. Fue porque el modelo, después de agotar todos los recursos disponibles, llegó al momento de su total y devastadora crisis. A esta coyuntura, crucial para comprender lo sucedido *a posteriori*, dedicaremos en consecuencia el próximo capítulo.

Capítulo 3

Dos Crisis

3.1. Auge y Declinación del Nacionalismo Económico

La política de sustitución de importaciones tuvo, según la terminología acuñada en la región, una primera fase de sustitución "fácil" y una posterior mucho más difícil. La primera etapa resultó más fácil porque se trataba de producir bienes manufacturados de escasa elaboración y tecnología sencilla, cuya producción no requería de una gran inversión de capital. La industria local logró abastecer el mercado de muchos bienes de consumo final –textiles y calzado, alimentos procesados, enseres domésticos, etc.– con lo que se alcanzó el objetivo de producir nacionalmente una buena cantidad de los productos que tradicionalmente se importaban. Pero ello no produjo un mejoramiento perceptible en la balanza comercial pues la industria sustitutiva de importaciones, para expandirse, se vio en la necesidad de importar una creciente cantidad de materias primas, productos semielaborados y bienes de capital que no ofrecía el mercado local. Lo que algunos pensaron, ingenuamente, que sucedería en corto plazo –una reducción perceptible de las importaciones– no llegó a producirse nunca y, por el contrario,

muchas veces se presentó un efecto inverso. [V. CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Washington, diversos años. El efecto se nota particularmente en el período 1970-75.]

Comenzó entonces la etapa "difícil". Varios países, especialmente los que poseían mayor base industrial, intentaron profundizar el proceso de sustitución buscando la producción nacional de esos bienes intermedios y de capital que tenían que importarse. Se pretendía dar un paso más hacia la autarquía pero el intento, como sabemos, no fructificó: no se poseía ni la tecnología ni la magnitud suficiente de capital como para lograrlo, y los mercados locales eran demasiado reducidos, por lo general, como para que resultasen rentables los pocos intentos que se hicieron al respecto.

No es casualidad que ésta haya sido la época en que se intentó ampliar el estrecho mercado de los países individuales por medio de acuerdos regionales de integración. Surgieron así la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Pacto Andino y algunas otras iniciativas regionales. Se ha dicho muchas veces que fracasaron porque faltó voluntad política para llegar a acuerdos concretos, porque no se negoció con la meta definida de avanzar firmemente en el proceso. Pero, más allá de los posibles problemas políticos que efectivamente existieron y que están directamente relacionados con la inestabilidad de la región durante el período, hubo una dificultad esencial: economías cerradas, vueltas sobre sí y a medio camino en la ruta hacia la autarquía, en las que los mercados abiertos resultaban la excepción, eran de hecho casi imposibles de integrar. Los sectores favorecidos por una política nacional concreta, por ejemplo, no estaban de acuerdo en ceder sus privilegios a los posibles competidores extranjeros, por más que fueran sus vecinos, y no había modo de unificar los mercados cuando las excepciones eran más comunes que el acatamiento a las normas generales. La poca eficacia mostrada por el CAME y el COMECON en su propósito de integrar las economías socialistas muestra a las claras el tipo de dificultades a las que aludimos.

La sustitución de importaciones, de este modo, fue llegando paulatinamente a un punto muerto. Ni se produjo el desequilibrio favorable en la balanza comercial, que algunos pensaron podía favorecer la inversión y el crecimiento, ni se logró una industria que pudiera mantener el paso con el constante avance de la productividad mundial. "El modelo de sustitución de importaciones sólo puede funcionar en forma satisfactoria cuando el proceso de aprendizaje interno va más rápido que los avances tecnológicos internacionales" [Ten Kate, A. , *Op. Cit.*, pág. 520, n.] , y esto, por cierto, estuvo muy lejos de darse. Las empresas protegidas, nacidas y tratadas como en un invernadero, fueron rezagándose cada vez más con respecto a su bloqueada competencia internacional, produciendo bienes cada vez más atrasados en su diseño y en su tecnología. Pero no por eso baratos. La productividad de la industria local, cada vez más baja en relación con sus contrapartes de los países de economía abierta generó, en consecuencia, "pérdidas de bienestar en la población a causa de la escasa calidad y los altos precios de los bienes y servicios que los consumidores estaban obligados a comprar". [Cavallo, Domingo, *El Peso de la Verdad*, p. 57 ; v. también Frediani, p. 12].]

Otra consecuencia de la sustitución de importaciones fue la retracción que América Latina experimentó, como un conjunto, en los intercambios comerciales. Entre 1960 y 1970, por ejemplo, sus exportaciones como región fueron las que menos crecieron en todo el mundo –5,7% anual frente a un promedio del 9,3%– con la sola excepción de China, que para esos momentos vivía la vorágine de la revolución cultural y aumentó su comercio internacional sólo en un 1,4%. El retroceso sufrido puede verse con nitidez en el siguiente gráfico:

Gráfico 3-1:

Participación de América Latina en el Comercio Mundial (en %)

Año	Exportaciones	Importaciones
1948	12.5	10.1
1952	9.5	9.2
1954	10.1	9.0
1956	9.0	8.0
1958	7.4	7.1
1960	6.6	5.9
1962	6.4	5.6

Tomado de Baerresen, Donald W., Martin Carnoy y Joseph Grunwald, *Latin American Trade Patterns*, The Brookings Institution, Washington D. C., 1965, pág. 74.

El proceso siguió operando hasta bien entrados los años ochenta, cuando América Latina alcanzó apenas una participación aproximada al 4% en el comercio internacional total –mucho menor al porcentaje que poseía de la población mundial, que era de algo más del 8%– y sólo ha alcanzado una reversión durante años recientes, cuando comenzaron a implementarse las políticas propuestas de apertura comercial.

Pero no todo fue negativo en estos años. La sustitución de importaciones, sobre todo en su etapa fácil, logró adaptarse a una economía en la que el mercado de consumo se amplió durante mucho tiempo, casi sin interrupción, produciendo un dinamismo que varios indicadores económicos reflejaron adecuadamente. El primero de ellos es el producto interno bruto, una medida aproximada del volumen total de los bienes y servicios que se producen en una sociedad. El PIB, aun cuando pueda objetarse como medida que agrega valoraciones inconmensurables o puramente formales, [Como por ejemplo cuando incorpora ciertos gastos del gobierno que para nada crean riqueza.] y aun cuando su cálculo presente, en América Latina, ciertas debilidades propias de nuestros imprecisos sistemas de recolección de datos, permite apreciar en cierto modo, sobre todo cuando se lo toma comparativamente, la marcha efectiva de la economía de un país o una región. Y en este sentido puede decirse que el crecimiento de los

países de América Latina fue apreciable, especialmente al comienzo del período que estamos estudiando.

Cuadro 3-1:

Tasas Promedio de Crecimiento Anual del PIB a Precios Constantes de Mercado en América Latina

Período	1950-60	1960-70	1970-75	1975-80	1980-85	1980-90
Total AL	5.1	5.7	6.4	5.5	0.5	0.9
Argentina	2.8	4.1	2.9	1.9	-2.1	-0.9
Bolivia	0.4	5.6	5.8	3.2	-1.9	0.1
Brasil	6.8	6.1	10.3	6.8	1.1	1.5
Colombia	4.6	5.2	5.7	5.4	2.5	3.7
Chile	4.0	4.2	-2.2	7.5	-0.8	2.6
Nicaragua	5.3	6.9	5.1	-3.2	0.6	-1.5
México	6.1	6.1	6.5	6.7	1.9	0.5
Perú	5.5	5.0	4.6	1.9	-0.3	-1.2
Uruguay	2.1	1.5	1.6	4.5	-2.8	0.3
Venezuela	7.6	6.0	4.9	3.3	-2.0	0.4

Fuente: CEPAL.

Los datos permiten verificar que, hasta 1980 y globalmente hablando, se produjeron altas tasas de crecimiento, aunque después de 1975 se aprecia ya una cierta desaceleración. Con tasas superiores de crecimiento, en promedio, al 5% anual, lo que representaban aumentos de aproximadamente el 3% per cápita, casi todos los países experimentaron un aumento en su riqueza, lo que se manifestó también en otros indicadores de importancia: tasas de crecimiento del consumo privado por habitante de alrededor del 3% anual hasta 1980, un coeficiente de ahorro interno bruto que superaba por lo general el 20% del ingreso bruto y coeficientes de más del 20% del PIB para la inversión interna bruta hasta aproximadamente la misma fecha. [Todos los datos tomados de CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Washington, diversos años.]

Este crecimiento, por cierto, fue bastante desigual. No todos los países de la región avanzaron de la misma forma pues algunos, como México y Brasil, especialmente en este último caso a partir de 1965, mostraron un crecimiento notable y sostenido, en tanto que otros, como Argentina y Uruguay por ejemplo, aumentaron su producción a tasas

bastante más bajas. El cuadro 3.1 permite constatar, además, el modo directo en que ciertas perturbaciones políticas afectaron negativamente el crecimiento: en Bolivia durante los años inmediatamente posteriores a la revolución de 1952, en Chile durante la época del experimento socialista de Salvador Allende, en Nicaragua luego de la toma del poder por parte de los sandinistas. En Venezuela y Perú, por otra parte, se aprecia además que las altas tasas de crecimiento comienzan a desaparecer en fecha más temprana, por causas que luego podremos estudiar con más detenimiento en los respectivos estudios de caso.

Algo semejante ocurrió con el desarrollo de la industria manufacturera, aunque su expansión no superó nunca claramente la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto, y en especial del sector servicios. La sustitución de importaciones, en este sentido, no parece haber producido efectos notables: se creó un sector industrial, es cierto, y en algunas ramas y países éste alcanzó bastante envergadura, pero el objetivo de convertir a las naciones latinoamericanas en países industrializados no se conquistó nunca. [Los datos respectivos, y los que siguen, son tomados de la misma fuente.]

El empleo, por su parte, manifestó un comportamiento bastante positivo pues la economía, a pesar de sus controles, pudo seguir absorbiendo una proporción aceptable de la nueva mano de obra que se incorporaba al mercado. Esto se hizo, sin embargo, gracias al crecimiento del empleo público y a la aparición del sector informal, es decir, de una porción importante del mercado que pasó a trabajar fuera de las regulaciones económicas y sociales que establecían los gobiernos pues era incapaz de pagar los costos de la formalización. [V. al respecto, De Soto, Hernando, et. al., *El Otro Sendero. La Revolución Informal*, en colaboración con Enrique Ghersi y Mario Ghibellini, Ed. Oveja Negra, Bogotá, 1987.] Igualmente positivos fueron algunos indicadores clave en materia de salud y educación: la esperanza de vida al nacer, que oscilaba entre 40,4 años para Bolivia y 66,3 para Uruguay en el período 1950-55, rebasó la cifra de 70 años en un grupo de siete países en 1980-85, con un mínimo de 50,7 para el mismo caso boliviano; la mortalidad infantil también descendió de un modo continuo y pronunciado, lo mismo que el analfabetismo, en tanto que aumentó notablemente el número de personas matriculada en el sistema escolar en todos los niveles.

3.2 Inflación y Endeudamiento

Este progreso general, que fue característico de la primera etapa del modelo, hizo olvidar algunas de las debilidades que lo minaban y que, ya hacia los años setenta, podían percibirse con cierta claridad. No sólo por la mencionada imposibilidad de crear economías industrializadas, avanzando hacia la sustitución de importaciones de bienes de capital, ni porque se apreciara –en algunos casos bastante claramente– una desaceleración del ritmo de crecimiento. Lo fundamental era que se había creado una economía de escasa eficiencia, donde la productividad no aumentaba y donde la intervención del estado, que aparentemente no producía mayores impedimentos al crecimiento, recargaba a éste con tareas que era incapaz de superar. El fenómeno, que

no se podía apreciar bien en economías cerradas, se expresaba sin embargo en el comportamiento de una variable crucial: la **inflación**.

Decimos que se trata de una variable crucial porque la inflación es siempre causada por desequilibrios en la esfera monetaria –que a su vez son resultado, por lo general, del mal manejo de las cuentas fiscales– y porque su aparición produce severos desajustes económicos que, andando el tiempo, se convierten en problemas sociales y políticos de muy delicado tratamiento. [V. Sennholz, Hans F., *Tiempos de Inflación*, Ed. Centro de Estudios de la Libertad, Buenos Aires, 1983. Hemos contribuido a la divulgación del tema con, Faría, Hugo, y Carlos Sabino, *La Inflación. Qué es y cómo Eliminarla*, Ed. CEDICE-Panapo, Caracas, 1997.] A través de ella, por lo tanto, es posible detectar un conjunto de problemas que se refieren a ámbitos bien diversos del ordenamiento social.

La inflación es causada por manejos poco responsables de los gobiernos que, mediante el expediente de aumentar la liquidez sin que haya una contrapartida real, pueden así proseguir con su política expansiva, "licuar" sus deudas y mostrar una aparente acción benefactora que esconde en realidad un nocivo impuesto, un impuesto que recae sobre los sectores de menores ingresos y que tiene efectos empobrecedores muy fuertes en el mediano plazo. En economías inflacionarias se opera así una redistribución negativa del ingreso, se pierde el estímulo para ahorrar y se produce una asignación deficiente de los recursos.

Pero, a pesar de estas consecuencias, las prácticas inflacionarias fueron por desgracia muy frecuentes en América Latina durante la vigencia del modelo económico al que nos estamos refiriendo. Ya en el período 1950-60 las cifras muestran que seis países, Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Paraguay y Bolivia, habían experimentado incrementos en los precios al consumidor que superaban, en promedio, el 15% anual, destacándose el caso de Bolivia con una cifra de 61%. En la década posterior hubo un cierto descenso en algunas naciones, aunque la propia CEPAL advertía que existían cuatro países de "inflación activa" [CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1972, CEPAL, New York, 1974, pág. 11. Para las siguientes referencias véase también CEPAL, *Anuarios Estadísticos*, Op. Cit., diversos números.] – los primeros mencionados más arriba– donde los incrementos de los índices de precios al consumidor superaban por lo regular el 20% anual. Estos cuatro países eran, precisamente, los que más habían desarrollado una acción del estado que no sólo incluía las áreas sociales sino una fuerte presencia en el propio aparato productivo nacional, como resultado de la temprana aparición del populismo, en especial en Argentina y Brasil. El mismo estudio menciona otros países donde "el alza de los precios, aunque significativa, ha sido más pausada, con tasas que han variado entre el 6 y el 14% anual" [id.] , advirtiéndole de paso que tasas mayores al 9% pueden "considerarse fuera de lo normal". Llama la atención al lector contemporáneo esta evaluación bastante crítica de la inflación que hacía la CEPAL cuando hoy estamos acostumbrados a gobiernos que cantan victoria por haber alcanzado, simplemente, cifras inferiores al 15% anual.

La inflación, en los años siguientes, no dio muestras de disminuir. Muy por el contrario los incrementos de precios se hicieron más frecuentes y más amplios, al punto de llegar a hacerse prácticamente incontenibles. Algunas cifras, que resumimos en el cuadro siguiente, permiten apreciar esta perniciosa tendencia:

Cuadro 3-2

Incrementos Promedio Anuales del Índice de Precios al Consumidor en Países de América Latina

Período	1950-60	1960-70	1970-75	1975-80	1980-85
Argentina	27	21	64	191	323
Bolivia	61	6	21	17	611
Brasil	21	44	22	48	135
Colombia	7	11	19	23	22
Costa Rica	2	2	14	8	35
Chile	37	27	208	72	31
Ecuador	nd	4	14	12	28
El Salvador	4	1	9	13	15
Guatemala	nd	1	9	11	7
Honduras	2	3	6	10	7
México	nd	3	12	21	61
Nicaragua	nd	nd	nd	nd	54
Panamá	nd	1	7	7	3
Paraguay	32	3	12	15	16
Perú	9	10	13	31	102
Rep. Dominicana	1	1	11	10	16
Uruguay	16	44	69	57	45
Venezuela	2	1	6	11	11

Fuente: CEPAL. Se han redondeado las cifras a valores enteros.

Los datos del cuadro muestran que el comportamiento de la inflación es distinto según los países, aunque la tendencia general al alza resulta claramente distinguible. Tenemos, en primer lugar, el grupo que manifiesta una propensión bien persistente y definida hacia un comportamiento inflacionario, donde aparecen nuevamente Argentina y Brasil. En el primer caso, luego del intento estabilizador de Onganía entre 1967 y 1969, la inflación comienza una espiral ascendente que no se detendrá sino veinte años después, con la

Ley de Convertibilidad impulsada por Domingo Cavallo. En Brasil, del mismo modo, pasado el breve esfuerzo que hizo la dictadura a mediados de los sesenta, la inflación crecerá sin pausas hasta la aplicación del Plan Real, treinta años más tarde. Bastante semejante es el caso de Bolivia, donde luego del gobierno de Banzer parece renunciarse a todos los controles. Dentro de este grupo encontramos también a Perú, que arribará a una situación de hiperinflación a fines de los ochenta, así como a México y Uruguay, donde no se llegará a estos extremos, pero que convivirán largo tiempo con inflaciones muy altas. Nicaragua, aunque más tardíamente, debe integrarse también a este grupo por la hiperinflación que desató la política socializante del gobierno sandinista.

En estos países –que, salvo Nicaragua, analizaremos individualmente en la segunda parte de este libro– la conducción de la economía fue marcadamente estatista: el estado creció dentro de la sociedad casi sin pausa, se aplicaron políticas de redistribución de la renta y, en fin, pueden considerarse como ejemplos casi perfectos del modelo económico presentado en el capítulo anterior. Sólo Chile, luego del derrocamiento de Salvador Allende en 1973, abandona definitivamente este grupo, pues implementa políticas por completo diferentes que llevarán a un control lento pero efectivo sobre la inflación.

En un segundo grupo, más heterogéneo, encontramos a Colombia y Ecuador, que presentan inflaciones altas pero menores a las de los casos anteriores y sin una tendencia a escalar en magnitud, y Venezuela, que manifiesta un comportamiento bastante atípico. En este caso, un país casi sin inflación, y que por lo tanto debería integrarse al tercer grupo que mencionaremos, se aplican durante los años ochenta unas políticas económicas tales que lo llevarán a tener, una década más tarde, la mayor inflación de todo el continente. Sus particularidades ameritarán, por eso, que lo tratemos como un caso de estudio en especial.

Finalmente, para cerrar el análisis, nos resta mencionar el grupo de países que no presentaron inflación durante este período, como Guatemala, Honduras y Panamá, o que la tuvieron en una medida relativamente escasa, como Costa Rica, Paraguay, República Dominicana o El Salvador. En todos estos casos la política de crecimiento hacia adentro se manifestó de un modo más débil y no predominó, al menos hasta 1980, una orientación populista tan marcada como la de los países del primer grupo, con la posible excepción de Costa Rica. Se trata, en todo caso, de naciones con poblaciones y economías más pequeñas que, menos comprometidas con la aplicación del modelo caracterizado anteriormente, no tuvieron que sufrir tampoco las graves consecuencias que éste produjo.

¿Cuál era el motivo de las altas y persistentes inflaciones latinoamericanas? La respuesta, retrospectivamente, no ofrece ningún misterio. Por más que se haya presentado, durante la época, un discurso erizado de complejidades donde se aludía a un sinnúmero de factores y se clasificaba a las inflaciones en estructurales, de costos y

de demanda, el verdadero problema es que hubo en todos los casos una importante emisión inorgánica de dinero. Los estados no tenían cómo responder a los enormes compromisos contraídos: debían mantener todo tipo de subsidios, asumir las pérdidas que ocasionaban las empresas públicas, mantener de algún modo los gastos en salud y educación, pagar a la incrementada plantilla de funcionarios del estado y muchos otros compromisos más que generaba el modelo de gestión económica. La emisión de dinero permitía solventar todas estas demandas en el corto plazo y, por eso, se acudía sin reparos a ese expediente, aunque creara inflación y, con ésta, nuevos y peligrosos problemas.

En primer lugar una presión incesante por aumentos salariales que, como es natural, llegaba también al principal empleador de la economía, el estado. En segundo término una disminución de los ingresos tributarios reales, pues los contribuyentes pagaban en una moneda que iba perdiendo valor mes tras mes. Por eso se recurrió en algunos países –Brasil, Chile, Argentina, por ejemplo– a la práctica de la indexación: todos los precios se ajustaban de acuerdo a una tabla donde aparecía registrada la inflación ocurrida o, en algunos casos, la que se esperaba que fuese a ocurrir. Pero la indexación, por cierto, sólo contribuyó a mantener la inercia de la inflación, haciéndola más intensa y más difícil de erradicar.

Hacia mediados de los setenta, sin embargo, empezó a utilizarse cada vez más ampliamente otro recurso financiero, bien conocido, para lograr que se equilibrasen las cuentas de los estados: el **endeudamiento**. Hubo cierto endeudamiento interno, pero no se recurrió a este método extensivamente porque en general los mercados financieros locales eran débiles; el endeudamiento fue, primordialmente, externo. Entre 1970 y 1980 la deuda externa de largo plazo contraída por los estados latinoamericanos o respaldadas por éstos pasó de 15.860 millones de dólares a 172.829, lo que representaba un incremento de 8,2 veces en apenas diez años e implicaba una vertiginosa tasa del 23% anual. La deuda total de los países latinoamericanos representaba ya, para la última fecha señalada, un 35% de su producto interno bruto, una cifra verdaderamente inmanejable. [The World Bank, *World Debt Tables, 1991–1992, Washington D.C., 1991, p. 136.*]

Pero los gobiernos seguían endeudándose, no sólo para financiar sus déficits sino también para emprender o continuar proyectos de gran envergadura destinados, supuestamente, a alcanzar el desarrollo. Se pedía dinero para todo, o para casi todo: para obras hidroeléctricas gigantescas, para construir aceñas, para caminos, hospitales y trabajos de regadío, para convertir deuda interna en deuda externa, hasta para financiar gastos corrientes. Hacia el final de este período, poco antes de que estallara la crisis de 1982, se pedían más que todo préstamos para financiar el pago de las deudas ya contraídas con anterioridad, pues se carecía de recursos propios para cubrir los compromisos asumidos. Comenzaba un espiral de endeudamiento que, a la postre, resultaría insostenible.

La banca internacional, sin percatarse de la crisis que se incubaba, prestaba alegremente. Las garantías del estado se consideraban, hasta la crisis, como de las más sólidas que se podían conseguir y por eso se aceptaban a veces sin mayor análisis, como en el caso de México y Venezuela, países exportadores de petróleo. El petróleo subía –hubo dos importantes alzas, la primera a fines de 1973 y la segunda en 1980– y los dólares de los países productores del Medio Oriente, que inundaban el mercado, llegaban a al banca internacional que debía encontrar a quien prestárselos. Los intereses, por otra parte, comenzaron a subir hacia finales de los setenta y comienzos de los ochenta y llegaron a niveles nunca vistos hasta entonces. Ello significaba un peligro muy directo para los estados que se habían endeudado sin freno: pronto resultaría imposible pagar el servicio de la deuda pues éste aumentaba ahora más que proporcionalmente contra unos ingresos públicos que apenas si crecían.

Hasta que, en agosto de 1982, se produjo lo inevitable: uno de los más grandes deudores del mundo, México, tuvo que aceptar ante sus acreedores que ya no podía seguir pagando los préstamos que había recibido y declaró la moratoria de los intereses de la deuda. Sus reservas se habían agotado, en la práctica, ya seis meses antes. El gobierno, reaccionando con el mismo estilo de conducción económica que había prevalecido durante largos años, adoptó enseguida algunas medidas drásticas: devaluó el peso de 26 a 40 por dólar, impuso el control de cambios y estatizó la banca privada. [Analizaremos este problema con más detalle cuando abordemos el caso mexicano, en el capítulo 8.] La crisis de la deuda había estallado. Los acreedores de todo el mundo, alarmados, comenzaron a exigir nuevas condiciones a otros deudores y, en muy poco tiempo, se negaron a seguir prestando dinero a otros países que podrían encontrarse de pronto en la situación de México. Y esto, efectivamente, ocurrió en los siguientes meses a lo largo de todo el mundo.

La crisis, por lo que acabamos de exponer, de ningún modo fue producto del azar o de una coyuntura peculiar o irrepetible. Sí lo fue, por supuesto, que estallara en México y en agosto de 1982, pero, por lo demás, resulta claro que había condiciones de peso que llevaban a una catástrofe prácticamente inevitable. Cuando un deudor comienza a pedir nuevos préstamos para pagar los anteriores –recibiendo, como es costumbre, peores condiciones en cuanto a plazos e intereses–, cuando se vuelve a pedir para pagar sólo los intereses, mientras los ingresos de ningún modo aumentan, nos acercamos a una situación de insolvencia que resulta casi imposible de evitar. Y los gobiernos latinoamericanos, atrapados en una política económica que hacía del estado el principal actor de la economía, no tuvieron más remedio que comenzar a renegociar con sus acreedores las deudas que ahora –era evidente– se habían hecho impagables. No hubo pues mala suerte, ni mucho menos algún tipo de oscura conspiración internacional, pues los bancos prestamistas estaban tan alarmados y se veían tan afectados como los propios gobiernos de la región.

Por todo esto el año 1982 fue, visto retrospectivamente, un verdadero punto de inflexión en el destino de América Latina, un *turning point* a partir del cual todo resultaría

diferente. Significó el final de una época, la época del endeudamiento para financiar los gastos del estado, la época en la que prevaleció casi sin oposición el modelo de desarrollo que hemos tratado de describir en el capítulo precedente.

A partir de 1982 algunos empezaron a comprender que la economía ya no podía seguir gestionándose del modo en que se lo había hecho durante décadas, que algunas reformas, seguramente, resultaban por completo necesarias. Pero esta convicción no se asumió, todavía, a plena conciencia, ni se generalizó rápidamente. Prevaleció, al contrario, un ambiente intelectual donde antes que nada se trató de negar la legitimidad de la deuda, buscando pretextos y formas para no pagarla, regresando a un discurso donde los culpables siempre volvían a ser el imperialismo y la corrupción de los anteriores gobiernos.

Para los encargados de la conducción económica en cada país, para los actores políticos que algo tenían que hacer frente al atolladero en que se encontraban, la necesidad de emprender algunas reformas, sin embargo, resultaba inaplazable. ¿Cómo podía resolverse esta compleja situación con marcos de referencia intelectuales que eran, precisamente, los mismos que la habían creado? ¿Con qué poder, sobre la base de qué constelación de fuerzas políticas era factible superar la crisis?

Para entender lo que sucedió después, lo que ocurrió durante lo que muchos han dado en llamar la "década perdida", es preciso que detengamos aquí el recuento de los problemas económicos que venimos haciendo y nos dispongamos a examinar, aunque sea brevemente, la situación política en que América Latina se encontraba en tales momentos. Porque, justamente cuando el viejo modelo económico llegaba a la crisis que anunciaría su inevitable final, emergían, en toda la región, nuevos gobiernos, ahora democráticos, que expresaban también un viraje político de singular trascendencia.

3.3 El Renacer de la Democracia

El panorama político de América Latina durante la década de los setenta mostraba un predominio casi absoluto del autoritarismo. Hacia 1978, por ejemplo, había duros regímenes militares en el Cono Sur, dictaduras más tradicionales en Centroamérica y en México un sistema político que presentaba muy pocas de las características propias de una democracia. Sólo en Costa Rica y Venezuela, y en menor medida en Colombia, podía considerarse que existían gobiernos democráticos. [Cf. Cardoso de Da Silva, *Op. Cit.*] Poco después, en julio de 1979, el Frente Sandinista de Liberación Nacional lograba hacerse con el poder en Nicaragua. El nuevo gobierno se movió rápidamente hacia el establecimiento de un régimen socialista haciendo presagiar que, según la llamada "teoría del dominó", otras naciones vecinas, como El Salvador y Guatemala, pronto podrían transitar por el mismo sendero. Las perspectivas de la democracia parecían en verdad muy poco promisorias.

Pero, en un tiempo histórico singularmente breve, esta realidad se transfiguró por completo hasta el punto de que, como es bien sabido, toda Latinoamérica tiene hoy gobiernos democráticos con la excepción de Cuba. El cambio se desarrolló de un modo diferente y por causas específicas distintas en cada país, pero la región se movió, casi al unísono, en una nueva dirección. Fue como si distintas corrientes fueran confluyendo, retroalimentándose entre sí, ayudándose mutuamente a expandir y consolidar una tendencia que hoy –a pesar de algunos problemas puntuales– parece haberse consolidado más allá que cualquier experiencia anterior.

La primera de estas corrientes comenzó su acción en los países andinos, en Ecuador, Bolivia y Perú, para ser más exactos. En estas tres repúblicas regían dictaduras militares que no tenían mayor excusa para detentar el poder –pues no había ningún peligro externo o interno de consideración que las amenazara– carentes de proyectos propios y definidos que las legitimasen y que no habían llevado prosperidad a sus pueblos. El proceso, mucho más accidentado en Bolivia y casi sin sobresaltos en los otros dos países, se consolidó plenamente en 1982, cuando Siles Suazo pudo asumir por fin la presidencia boliviana.

En Centroamérica los hechos ocurrieron de un modo diferente. Después de la victoria sandinista hubo más bien una reacción contraria: las dictaduras se hicieron más represivas ante el peligro comunista inminente y la región, con excepción de Costa Rica, pareció encontrarse en el típico dilema de hierro de la Guerra Fría, un dilema que pasaba por alto, ciertamente, toda opción de avance hacia la democracia. Pero con el giro que tomó el golpe de estado que se dio luego en El Salvador, y bajo la presión del Departamento de Estado norteamericano y de varios gobiernos europeos, la reacción mencionada perdió casi todo su vigor. Un nuevo punto de vista, poco aceptado hasta entonces en el área, ganó pronto terreno entre los líderes políticos y en el conjunto de la población: sólo con gobiernos auténticamente democráticos podía enfrentarse al comunismo de una manera eficaz. Con el fracaso económico y político del sandinismo, ya palpable al final de los ochenta, adquirió más fuerza un proceso de transición cuyo punto culminante fue la victoria, precisamente en Nicaragua, de Violeta Chamorro en 1990.

En el Cono Sur, algo más tarde, se asistió a un proceso que tuvo algunas semejanzas con el de los países andinos. Ya no existía ninguna fuerza política capaz de hacer frente, insurreccionalmente, a las dictaduras establecidas en aquellos países, la situación económica era mala, especialmente después de la crisis de la deuda comentada en la sección anterior, y los gobiernos militares no tenían ningún proyecto viable para reordenar y dirigir la sociedad –salvo en Chile, donde la propia constitución de 1980, promulgada por Pinochet, preveía una lenta e incierta transición hacia la democracia. El momento de cambio en esta subregión, sin embargo, se presentó cuando una circunstancia poco frecuente produciría el colapso político de la dictadura argentina: la Guerra de las Malvinas. Acosados por un creciente malestar social que había hecho descender su posible popularidad los militares, encabezados por el presidente Galtieri,

decidieron apelar en serio a la carta nacionalista y lanzaron una invasión a esas remotas islas. La guerra, llevada a cabo con la corrupción e ineptitud propias del generalato argentino, terminó en una catástrofe política de la cual los militares no pudieron escapar. No hubo pues una transición pausada y ordenada, como en otros casos, sino un abandono ignominioso del poder, que se consumó con las elecciones de octubre de 1983. La causa de las dictaduras, de los gobiernos castrenses, estaba herida de muerte: los militares no sólo eran incapaces para gobernar, en realidad no servían ni para hacer la guerra.

Estas tres corrientes democratizadoras mostraron una convergencia que sorprendió a no pocos observadores y que hoy nos permite hablar de un sólo proceso, casi simultáneo, que barrió toda la región y que triunfó de un modo inusualmente rápido y efectivo, en especial si se lo compara con otros intentos democratizadores anteriores. Entre las causas de este éxito, que se entrelazan y retroalimentan en el marco de una situación de gran complejidad, pueden sin embargo destacarse analíticamente algunos **factores externos** a la región que promovieron o aceleraron, según los casos, la tendencia hacia la democratización. Entre estos cabe mencionar:

1. La política de Jimmy Carter de defensa de los derechos humanos, quien recusó la práctica de apoyar a cualquier tipo de régimen con tal de que fuera confiablemente anticomunista. Reflejando un nuevo estado de ánimo post-Nixon y sobre todo post-Vietnam, los norteamericanos comenzaron a ver que la amenaza del comunismo podía combatirse mejor con gobiernos democráticos que con dictaduras que a veces, como la del propio Somoza, estimulaban de hecho la emergencia de grupos insurreccionales o guerrilleros opuestos al sistema. En varios puntos de la región los embajadores de Estados Unidos mostraron su compromiso con salidas democráticas y dejaron de apoyar, y hasta se opusieron, a los gobiernos que utilizaban la llamada "doctrina de la seguridad nacional" para negar derechos civiles y políticos utilizando como excusa al comunismo.

2. Los éxitos logrados por las transiciones pacíficas a la democracia en Grecia, pero sobre todo en Portugal y en España. Ninguno de estos procesos derivó en el triunfo de la izquierda radical sino, por el contrario, en sistemas pluripartidistas bastante sólidos que lograron concitar gran adhesión popular. Esto demostró a los europeos, y a no pocos latinoamericanos, que las soluciones democráticas eran no sólo posibles sino también eficaces como alternativas a las clásicas dictaduras de derecha o a los experimentos de izquierda. El caso de Nicaragua, en este sentido, sirvió para exhibir los riesgos de los cambios políticos de tipo revolucionario, pues estos podían llevar rápidamente hacia el autoritarismo socialista.

Pero esta coyuntura internacional propicia a la democracia no hubiera podido surtir mayor efecto en Latinoamérica si no hubiesen existido, además, poderosos **factores internos** que propendían a su implantación. Entre ellos destacamos:

1. La convicción, cada vez más extendida, de que no existía ningún motivo legítimo para aceptar prolongadas dictaduras. Esta convicción surgía, en primer lugar, de la desaparición de cualquier amenaza factible proveniente de la extrema izquierda. Los casos de Brasil y Argentina, pero también en buena medida de Uruguay y Perú, donde la izquierda fue incapaz de construir un proyecto propio que tuviese suficiente apoyo, quitaron argumentos a unos militares que no tenían en realidad a quien combatir y que encontraron, en su propio éxito, la semilla de su obligado retorno a los cuarteles. Estas dictaduras no pudieron crear, por otra parte, ningún proyecto político original ni fueron capaces de aglutinar alrededor suyo movimientos o partidos con suficiente convocatoria popular, a pesar de los esfuerzos que en ciertos países realizaron. Si a esto unimos el perceptible estancamiento económico, combinado a veces con alta inflación, que sufrieron varios de estos países después del alza de los precios petroleros de 1973, comprenderemos la menguante base de sustentación que comenzaron a tener estos regímenes. Después de 1982, cuando la crisis de la deuda golpeó a las ya delicadas economías de la región y los militares argentinos fracasaron estrepitosamente en su aventura de las Malvinas, el fin de las dictaduras se hizo inevitable.

2. El giro que dio el pensamiento de la izquierda latinoamericana. Después del fracaso de los intentos de mediados de los años setenta muchos dirigentes y militantes de izquierda, exiliados en su mayor parte en países democráticos europeos, comenzaron a ver con menos desprecio lo que antes llamaban "democracia formal" y encontraron que ésta podía constituirse en una salida posible y deseable para sus países. Cierta desilusión con la retórica apocalíptica de la revolución y un mayor sentido de realismo –aprendido duramente en las derrotas– llevó a muchos a mirar hacia la democratización como la única forma de acabar con las dictaduras existentes.

Todos estos elementos se combinaron para producir el ya mencionado proceso de democratización de nuestra región. Dictaduras que ya no tenían ninguna razón de ser, una oposición de izquierda que aceptaba participar en sistemas democráticos renovados, un entorno internacional favorable y, no hay que olvidarlo, pueblos cansados del conflicto interno y del entorno represivo en que vivían, dieron por resultado que un nuevo ambiente propicio a la libertad se expandiera por toda la América Latina. En ese contexto el triunfo sandinista en Nicaragua dejó de ser el preludio a un nuevo auge de las izquierdas y se convirtió, aunque nadie lo supiera entonces, en uno de los últimos episodios de la larga saga en la que el socialismo se expandió sobre la Tierra.

3.4 El Peso de la Deuda

Pero los nuevos gobiernos democráticos, a medida que se iban instalando con euforia en los países de la región, mostraron pronto una debilidad que los afectaría profundamente. Eran por cierto capaces de regenerar el clima político de sus países, pues poseían amplio respaldo y una incuestionable legitimidad, pero no tenían nada nuevo que proponer respecto al modelo económico vigente. Es más, en algunos casos, como los de Bolivia o Argentina –o el de Brasil, con su nueva constitución– la tendencia

fue hacia la profundización de las viejas prácticas que habían llevado en definitiva a la crisis. [En la segunda parte, cuando revisemos los casos nacionales, veremos las variantes y los detalles de esta situación.]

En este punto conviene recordar que el retorno a la democracia, en la mayoría de los casos, representaba más el comienzo de un nuevo régimen que la reinstalación de un sistema con sólidas raíces en el pasado. Salvo en Uruguay y en Chile, en el resto de la región no existía una tradición democrática de cierta continuidad basada en la aplicación efectiva del estado de derecho. Faltaban tanto el espíritu como la aceptación plena de un régimen democrático, al menos en cuanto a lo que éste tiene de respeto a los derechos individuales, intangibilidad de las normas fundamentales y garantías para la libertad de los ciudadanos. Lo que sí existía era la voluntad, ampliamente extendida, de resolver los conflictos pacíficamente, de mantener la convivencia, de impedir –a toda costa– un nuevo fracaso de la experiencia democrática. Estas convicciones permitieron que se salvaran con éxito los escollos iniciales, que se pudieran superar, sin mayores traumas, los primeros y turbulentos años de la transición.

En esta situación de fragilidad política e institucional es que los nuevos gobiernos tuvieron que afrontar su más grande desafío: responder a la crisis planteada por el endeudamiento externo. Se hacía imperioso renegociar los términos en que la deuda tendría que pagarse, pero para ello los gobiernos debían aceptar, en buena medida, las condiciones que tanto los acreedores como los organismos internacionales imponían al respecto. Y esto, aunque no se lo comprendiera entonces en América Latina, resultaba plenamente lógico: quien pide reestructurar sus compromisos porque es deudor moroso tiene siempre la obligación de mostrar que es capaz de cumplir las nuevas obligaciones que firma. Lo que pedían los acreedores, más allá de tecnicismos que no es del caso exponer aquí, era en definitiva que los gobiernos se comprometiesen a una gestión financiera más sana, a acabar de una vez con la espiral de gastos descontrolados que llevaban a déficits presupuestarios inmanejables. Para ello, en esta primera etapa, el Fondo Monetario Internacional y otras instituciones internacionales recomendaban políticas que no tenían mucho de liberal ni de revolucionario: aumentar los impuestos, devaluar, eliminar los controles sobre las transacciones en moneda extranjera y acabar con algunos subsidios.

Esta receta, aunque se la atenuara un poco, resultaba en verdad amarga para los nuevos gobiernos democráticos. Las esperanzas que en ellos se habían depositado tenían que ver más con una expansión del gasto público que con políticas de austeridad que siempre han sido poco populares. La gente quería crecimiento económico y esperaba nuevos subsidios y leyes sociales de más amplia cobertura, pero el dinero para llevar a cabo estos programas brillaba por su ausencia. La situación fiscal no permitía reactivar la economía mediante los conocidos expedientes de aumentar las inversiones gubernamentales, contratar más empleados públicos o expandir las

prácticas clientelistas que habían sido comunes en el pasado. Las nuevas democracias, en síntesis, no podían volver al pasado dispendioso del populismo.

Pero los líderes de las principales naciones no estaban dispuestos, por diversos motivos, a emprender la necesaria reconversión de sus economías. Ninguno de ellos –Sarney, Alfonsín, Lusinchi, De la Madrid, Alan García– creía que el viejo modelo económico hubiese fracasado. Ninguno se atrevía a correr el riesgo de emprender reformas que no comprendían bien, que se oponían a sus modos de pensar y que, por el contrario, estaban seguros que les impondrían costos políticos sumamente severos. El ambiente intelectual y político, como ya lo mencionamos al pasar, era también decididamente opuesto a realizar cualquier transformación de envergadura. Se hablaba más de la inmoralidad de la deuda que de las formas en que podría pagarse, del injusto orden internacional que de las causas del endeudamiento. Se mencionaban a cada paso los "costos sociales" de cualquier posible ajuste fiscal y no los profundos defectos del modelo económico todavía vigente, el mismo que había llevado precisamente a la crisis del endeudamiento.

Por ello, mientras la crisis se profundizaba y las economías no salían de la recesión, se seguía insistiendo en medidas que habían fracasado anteriormente, como el control de cambios, la fijación de precios o la indexación, y se emprendían ajustes fiscales que eran sólo parciales o transitorios. El viejo modelo había muerto pero, en la conciencia de los líderes y en las corrientes principales de la opinión pública, todavía no existía una nueva manera de ver las cosas, un nuevo programa capaz de reemplazar al que había fracasado de un modo tan rotundo.

Tendremos oportunidad de estudiar, en la segunda parte de esta obra, la forma en que cada gobierno encaró inicialmente la crisis y la manera en que se fue arribando a la convicción de que ajustes más amplios y coherentes se hacían imprescindibles. Ahora, como un modo de dar mayor contenido concreto a nuestra exposición, mencionaremos sólo algunos de los hechos que muestran la profundidad de los problemas que se afrontaban en aquellos momentos.

A partir de 1982 los indicadores económicos principales, casi al unísono, exhiben un comportamiento francamente negativo. El déficit fiscal, a pesar de la creación de nuevos impuestos, aumenta en vez de disminuir, pues la economía en su conjunto es tan débil que impide recaudar mayores sumas en términos reales. El comportamiento del PIB muestra con claridad este último problema, pues desciende a un ritmo de 0,5% entre 1980 y 1982 para toda la región y crece apenas 0,5% en términos anuales entre 1980 y 1985, lo que lo hace negativo cuando tomamos en cuenta el incremento de la población. Así, si el PIB per cápita era de \$ 2.162 en 1980, [A precios constantes de mercado, en dólares de 1980, según datos de la CEPAL, *Anuarios Estadísticos*, Op. Cit.] su valor desciende luego a menos de \$ 2.000 por varios años consecutivos, hasta llegar a un mínimo de \$ 1.911 en el año 1990.

El déficit, ante el estancamiento de la economía y la necesidad de pagar el servicio de la deuda, se hace mayor. Pero ya no hay forma de recurrir a nuevo endeudamiento para enjugarlo. Los gobiernos, uno tras otro, van recurriendo entonces a las emisiones monetarias inorgánicas que llevan directamente a la inflación. Esta es la época de las tasas superiores al 100% anual en Bolivia (1981-85), Argentina (1981-90), Brasil (1981-94), México (1982-88), Nicaragua (1982-91) y Perú (1983-91), de los episodios de hiperinflación y de un recrudecimiento general de la inflación en varios otros países: Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, República Dominicana, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Los gobiernos, sin recursos, afrontan problemas para el pago de los empleados públicos, paralizan casi por completo los gastos de inversión –descuidando incluso el mantenimiento de la infraestructura y de los bienes de capital de las empresas del estado– con lo que los servicios públicos se deterioran con velocidad. Los gastos básicos en salud y educación se mantienen en líneas generales, aunque a veces se los reduce un poco momentáneamente. La pobreza, impulsada más que nada por la inflación, aumenta sin piedad en casi todos los países.

Las devaluaciones, los planes de ajuste fiscal heterodoxo, como el Plan Cruzado en Brasil, el Austral en Argentina y las medidas de Alan García en Perú, están a la orden del día. Pero la crisis se profundiza en vez de moderarse y las economías parecen seguir marchando hacia un callejón sin salida. Es en ese momento, cuando aparentemente se "toca fondo" –para utilizar la expresión que tantas veces se utilizó en esos años– que comienza a hacerse intenso el clamor de la ciudadanía por la estabilidad, por alguna solución de fondo a los terribles y aparentemente inacabables problemas que padece. Entonces, por primera vez, se plantea la posibilidad de hacer ajustes que vayan más allá de la superficie de los hechos y ataquen las verdaderas causas de la delicada situación a la que se ha llegado. El viejo modelo de gestión económica, ya agotado hace años, comienza a morir también en la conciencia de los líderes políticos, los economistas y la población en general.

Se inicia así la etapa de los verdaderos ajustes, del tránsito hacia una transformación estructural que se propone modificar la fisonomía económica y social de los países de América Latina. Esta nueva fase se produce, por otra parte, en un contexto internacional que también ha ido cambiando: el mundo, después del colapso del comunismo, avanza ya sin barreras hacia una globalización que afectará de un modo muy directo lo que se haga en nuestra región.

A estudiar estos temas, fundamentales para comprender lo que ha ocurrido últimamente en Latinoamérica, dedicaremos pues las secciones de nuestro siguiente capítulo.

Capítulo 4

Apertura y Globalización

4.1 Un Pequeño Planeta Azul

Cada trozo de tierra no está ya recluido en su lugar geométrico, sino que para muchos efectos vitales actúa en los demás sitios del planeta. Según el principio físico de que las cosas están allí donde actúan, reconoceremos hoy a cualquier punto del globo la más efectiva ubicuidad. Esta proximidad de lo lejano, esta presencia de lo ausente, ha aumentado en proporción fabulosa el horizonte de cada vida.

José Ortega y Gasset, *La Rebelión de las Masas*,

Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1956 (primera edición 1929), pág. 81.

La convicción de que el viejo modelo económico estaba definitivamente agotado se fue abriendo paso muy lentamente en la conciencia de los dirigentes latinoamericanos. Cuando finalmente desaparecieron las excusas, cuando las consecuencias de su crisis se hicieron tan insoportables que resultaba imposible negarlas, se comenzó entonces a transitar por fin el desconocido camino de los cambios. A este giro, accidentado y muchas veces reticente, ayudó de una manera sustancial el nuevo entorno internacional que se fue consolidando a partir de los años ochenta y que tuvo su más dramática y trascendente expresión con el colapso del comunismo.

La palabra **globalización**, tan sugerente como imprecisa, se fue poniendo de moda en esos años para expresar, gráficamente, el estado de un mundo que avanzaba con celeridad hacia su progresiva integración. No es, por cierto, que se huya producido un viraje brusco, algún acontecimiento singular que comenzara a integrar de pronto un mundo fragmentado. La tendencia hacia el intercambio y la cooperación, detectable desde la más remota antigüedad, ha estado operando sin pausas vinculando tribus, clanes, ciudades-estado e imperios a lo largo de toda la historia humana. Una

aceleración importante de este proceso [La idea de considerar a la globalización más que todo como un proceso se encuentra ilustrada con amplitud en la bibliografía. V. Mato, *Op. Cit.*, pp. 20 a 26.] se produce a partir del siglo XV con la expansión naval de varias potencias europeas, que recorren toda la Tierra conquistando, colonizando y desarrollando intercambios comerciales en una escala nunca vista hasta entonces. A partir de esa época se opera un proceso acumulativo de transformaciones que continúa firmemente en la misma dirección hasta nuestros días, acelerándose a veces de un modo impresionante.

El factor que más directamente incide en esta creciente globalización es sin duda la tecnología, producto a su vez de la ciencia moderna. Medios de transporte más rápidos, espaciosos y seguros, así como formas de comunicación más baratas y de amplio alcance, son los pilares sobre los que se asienta un proceso que no parece detenerse ni disminuir en intensidad. Es verdad que a esta tendencia se opone otra contraria, que lleva a las sociedades a aislarse y combatir entre sí, a replegarse en busca de alguna forma de autarquía económica o de pureza étnica, y que no han sido pocas las manifestaciones de esta corriente a lo largo del siglo XX. Pero preciso es reconocer que, luego de la Segunda Guerra Mundial, el avance en sentido contrario ha sido abrumador y casi incontenible, aun a pesar de la permanencia del comunismo durante un largo medio siglo.

El embargo petrolero árabe de 1973, aunque no fue en apariencia un factor favorable a la globalización, redundó sin embargo en un impulso muy considerable a dicho proceso. Los precios del petróleo aumentaron súbitamente y con ello se produjo una presión económica hacia la búsqueda de tecnologías más eficientes y ahorradoras de energía. Ya no era posible seguir despilfarrando recursos como antes, pues estos se habían hecho mucho más valiosos, y en cambio era necesario avanzar hacia tecnologías más sutiles y complejas que ofrecieran productos más pequeños y de mayor rendimiento. No es casual que, para esta misma época, emergiese la innovación más emblemática de este nuevo período: el computador personal. Junto a las computadoras, y en una rápida sucesión, aparecen otras invenciones que en conjunto cambiarían las formas en que trabajamos, nos comunicamos y hacemos negocios: la comunicación por satélites, la televisión por cable, la telefonía celular, el fax, las fibras ópticas, la ingeniería genética y muchas otras más.

Estos avances reducen de un modo notable el costo de muchos bienes de capital [Tal como lo mencionara James Barnett en conferencia pronunciada en la Universidad Metropolitana, Caracas, 6/8/1996.] –aumentando a su vez su movilidad y versatilidad– facilitan el control computarizado de la producción y hacen posible la creación de nuevos productos que inundan los mercados. Las comunicaciones más eficientes y baratas y las nuevas herramientas de trabajo obligan a modificar la tradicional organización de la empresa: la pirámide corporativa, en cuya base se encontraba un ejército de trabajadores que realizaban tareas de poca calificación, comienza a perder buena parte de su sentido cuando la información puede fluir libre y casi instantáneamente. Los procesos productivos pueden ahora dispersarse en un vasto ámbito geográfico, profundizando la

división internacional del trabajo y organizándose de un modo más flexible, mientras la fábrica y la oficina pierden su papel central y exclusivo como centros de trabajo. Todo esto hace desaparecer ciertos monopolios virtuales que aprovechaban algunas empresas, amplía la competencia de un modo sin precedentes y propone al mundo como un vasto mercado para los bienes de consumo y para el capital. Este puede movilizarse ahora a una velocidad sorprendente y, lo que es más importante, puede evadir sin dificultad las barreras que le colocaran siempre los gobiernos. La economía, pues, se transforma, se hace más ágil y flexible, retando a quienes pretenden imponerle un desarrollo confinado a unas fronteras nacionales que empiezan a perder parte de su eficacia y de su razón de ser.

Estas transformaciones en el plano de lo económico, al acumularse y retroalimentarse entre sí, comienzan pronto a tener repercusiones que trascienden con mucho la esfera de lo estrictamente productivo. Es la aguda conciencia de estar quedando irremisiblemente rezagados ante un mundo que cambia más allá de cualquier posibilidad de control centralizado lo que hace a Gorbachov iniciar una apertura que desembocará en el colapso final del sistema socialista. La *perestroika*, por eso, se le presenta como inevitable: la URSS no puede seguir representando el papel de una superpotencia cuando es incapaz de asimilar las tecnologías sobre las que se funda de hecho ese poder. Un país que prohíbe a sus ciudadanos hasta la posesión libre de máquinas de escribir no puede aceptar la irrupción masiva del fax, el teléfono celular y las computadoras personales. El control ideológico, el cierre de las fronteras, si bien todavía posibles, representan ya un sacrificio en términos de productividad que es sólo tolerable para pequeñas naciones relativamente aisladas –como Corea del Norte o Cuba– pero insostenible para una potencia con aspiraciones hegemónicas mundiales.

[Cf. la importante obra de Malia, Martin, *The Soviet Tragedy. A History of Socialism in Russia, 1917–1991*, The Free Press, New York, 1994, y nuestra más modesta contribución, Sabino, Carlos, "El Fin del Mundo Bipolar y la Crisis del Marxismo", monografía de CEDICE No. 46, Caracas, 1993.]

El estrepitoso derrumbe del comunismo, un verdadero hito histórico que todavía sigue produciendo consecuencias de todo orden, refuerza singularmente, en varios sentidos, el proceso de globalización que venimos describiendo. Por una parte ensancha de un modo notable el mercado mundial, incorporando a éste un amplio segmento que quedaba casi vedado a sus intercambios e integrando al mundo en un sentido tan completo como nunca había ocurrido antes: ya no hay un sistema cerrado que se aisle de las principales corrientes del comercio y la innovación sino un escenario que, salvo excepciones menores y poco importantes, no tiene barreras que impidan el intercambio. Pero además el fracaso del comunismo, patentizado en la explosión de alegría con que se produce la caída del Muro de Berlín, representa un cambio ideológico de singular magnitud. No sólo porque el marxismo, herido de muerte, se ve obligado a replantear a fondo todas sus propuestas, sino porque –y esto es lo fundamental– su apelativo como modelo de cambio, como generador de un proyecto alternativo de sociedad queda reducido casi a la nada: ya no hay ningún modelo general que oponer, en un sentido básico, al de la democracia liberal que se va expandiendo por todo el planeta. [V. a este

respecto, y para lo que sigue, Fukuyama, Francis, *El Fin de la Historia y el Ultimo Hombre*, Ed. Planeta, Barcelona, 1992, pp. 75 a 90, *passim*.]

No es que desaparezcan las críticas ni que se acabe la recusación o el rechazo hacia las tendencias que se van imponiendo. Sería ingenuo pensar que, luego del fracaso del comunismo, no existan corrientes de pensamiento que abogan por una sociedad regimentada, que miran con horror la supuesta anarquía del mercado o que se inscriben en el más profundo autoritarismo. Pero estas posiciones, ahora, están huérfanas de un proyecto que resulte a la vez global y viable: nada distinto, en el fondo, se opone a la democracia como forma de gobierno, por más que haya quienes destacan sus limitaciones, insuficiencias o puntos débiles; ningún modelo de cooperación económica se erige ahora como contrapuesto al mercado, aunque siguen abundando quienes críticas sus fallas –reales o supuestas– y aquellos que todos los días crean nuevas maneras de "retocarlo" con el propósito de lograr ciertos fines sociales. [V. Benegas Lynch (h), Alberto, *Socialismo de Mercado*, Op. Cit.] La tendencia es tan poderosa que ni los *ayatollahs* iraníes ni los dirigentes del otrora tan radical Partido Comunista Chino se atreven a contradecirla abiertamente.

Pero la globalización, aun antes de la caída del comunismo y de las derivaciones ideológicas que este hecho trae, representa también un reto incuestionable para la institución que quizás sea la más característica de todo el mundo de la modernidad: el estado nacional. La creciente libertad que adquiere el movimiento de mercancías y de capitales, y la que –en menor medida– flexibiliza también los mercados de trabajo, significa que los estados tienen que replantear sus roles y sus funciones si quieren seguir jugando un papel de cierta significación. Surgen o se amplifican, por eso, los acuerdos de integración –como la Comunidad Europea, el NAFTA o la ASEAN– que pretenden encontrar un marco supranacional para el desarrollo de economías que no toleran seguir aprisionadas por las estrechas regulaciones de cada país. Y, a pesar de que parezca contradictoria a primera vista, emerge también una tendencia hacia la desintegración de ciertas estructuras políticas, especialmente en las áreas de anterior dominación de los estados centralizados comunistas. Las naciones, aunque pequeñas, se rebelan, intentan crear sus propios estados y gobernarse a sí mismas, mientras que en otros casos se busca la regionalización y la profundización del federalismo. No es válido ya el argumento de que esos reducidos estados resultan "inviabiles" porque carecen de la necesaria extensión, población o recursos naturales: en un mundo que tiende a integrarse aceleradamente el estado nacional ya no tiene por qué ser el marco en que inevitablemente crezcan las economías, dado que se abren espacios mucho más amplios, supranacionales, donde desarrollarse. Regionalización e integración resultan, en este contexto, fenómenos complementarios.

Pero la globalización, como representación de la aguda conciencia de que hoy constituimos *un solo mundo*, desaparecida la oposición bipolar que conociéramos, amenaza también al estado nacional desde otro ángulo: desde una *comunidad internacional* que, todavía en gestación, comienza ya a asumir funciones políticas

evidentes. Las intervenciones de las Naciones Unidas y de otros organismos de nivel regional y la ampliada esfera de influencia de muchas organizaciones no gubernamentales muestran que la soberanía, en el mundo de hoy, dista mucho de tener las características ilimitadas que poseía hasta hace poco tiempo. Los estados, especialmente los pequeños y medianos, ya no tienen la libertad de actuar como les plazca.

La emergencia de algo que se asemeja, aunque vagamente, a un estado mundial, puede ya percibirse en la forma en que se deciden hoy los asuntos internacionales. Esta tendencia, que presenta algunos rasgos positivos y que parece a largo plazo indetenible, plantea también evidentes riesgos que, no por lejanos, debieran pasarse por alto o descartarse sin más. El proceso de consolidación y ampliación de centros de poder político internacional está ocurriendo de un modo desordenado y poco reflexivo, demasiado sujeto a la influencia de intereses nacionales determinados y de grupos de presión específicos. No existe una cesión clara y expresa de soberanía hacia los entes supranacionales que se han ido configurando ni un ordenamiento legal que garantice por igual los derechos de todos los pueblos de la Tierra.

En suma, el estado nacional, después de una hegemonía indisputada durante varios siglos, parece quedar estrecho ante el auge de una economía que lo trasciende sin esfuerzo, pero resulta excesivamente rígido y poderoso ante los deseos de participación y transparencia con que los ciudadanos se oponen a su concepción centralista. Las funciones tan amplias que se le asignaron durante el siglo XX han sido erosionadas y ya no se lo concibe como polo central de la sociedad, como fuerza organizadora y planificadora. Se discuten sus funciones y atribuciones, se recorta su participación en la economía, se cuestiona su modo de resolver los asuntos que tiene entre manos. La idea liberal de que el estado debe tener límites, y límites muy claros, se acepta hoy mucho más que hace dos décadas.

La globalización es, pues, casi sinónimo de cambio. Cambio que afecta no sólo a instituciones tan fundamentales como la empresa y el estado sino también a otras creaciones de la sociedad moderna, como los partidos políticos, los sindicatos, la seguridad social y la escuela pública. En todas partes parece ir caducando el modelo centralista, de gestión vertical, que tanto aproximaba la empresa regida por el paradigma fordista-taylorista a los partidos políticos estructurados según las propuestas de Lenin. En casi todas las actividades humanas se pierde la posibilidad del control desde arriba y la planificación desde un centro: en el mundo hay cada vez más instituciones, cambios tecnológicos y eventos que nadie, individualmente, puede controlar. [Cf. Kelly, Kevin, *Out of Control. The New Biology of Machines, Social Systems and the Economic World*, Addison Wesley publ., 1995.]

4.2 Ajuste y Cambio Estructural

Es en este dinámico entorno que se produce, retomando el hilo de nuestra exposición, la crisis del modelo de crecimiento hacia adentro que había seguido América Latina. Los gobiernos, algunos surgidos de un proceso de transición a la democracia todavía reciente, se enfrentan a una situación cuyas dificultades pocos habían alcanzado a prever. Las respuestas resultan bastante diferentes según las circunstancias y el momento histórico que se vive en cada nación, y por ello las reseñaremos en los estudios de caso de la siguiente parte de esta obra. Pero antes, como un marco para entender mejor estos procesos particulares, convendrá que nos detengamos a analizar algunos problemas básicos que se refieren a la conceptualización de los cambios producidos.

Una vez que se desencadena la crisis, los actores políticos tienen varias alternativas ante sí: una es negarla, como si no existiera, como si se tratara de una simple perturbación menor que puede remediarse con las recetas acostumbradas; otra posibilidad es "huir hacia adelante", profundizar el viejo modelo de conducción económica haciéndolo más cerrado y estricto, insistiendo en lo que ya se había convertido en una tradición; existe por último la alternativa, más coherente, de aceptar la nueva situación creada, pero según el grado de esa aceptación se producirán diversas variantes que van desde el intento de adaptar lo menos posible el esquema de políticas conocido hasta la comprensión de que, cuanto antes y cuanto más profundamente se cambie, más ventajas podrán sacarse de la crisis que se presenta..

La globalización, como proceso amplio y vigoroso, impone sin embargo limitaciones a los cursos de acción posibles. Los organismos políticos y económicos internacionales, así como los principales estados, rehúsan cooperar con quienes no muestran una mínima sintonía con los nuevos tiempos. Las empresas, que se mueven ahora en escenarios menos restringidos, no se interesan por apoyar a quienes no les ofrecen condiciones propicias para la inversión. Las principales limitaciones son, sin embargo, de carácter mental.

Entre las élites latinoamericanas, que se aferran como pueden a los viejos paradigmas de pensamiento, el Muro de Berlín cae como en cámara lenta y no se asumen las consecuencias de la nueva era que se vive sino de un modo fragmentario y reticente. La globalización, por eso mismo, es concebida de una manera errónea. Se la juzga como proceso conciente y deliberado, dirigido por las grandes potencias o los monopolios internacionales. Se la percibe como una especie de conspiración, como una imposición nefasta, pero muy raramente como lo que realmente es: un proceso no gobernado por nadie que avanza espontáneamente, creando nuevas realidades a los que todos responden de un modo que lo retroalimenta y amplifica. [Para el concepto de orden espontáneo, al que aludimos aquí, v. Hayek, Friedrich A., *Derecho Legislación y Libertad*, Unión Ed., Madrid, 1985, pp. 75 a 131, passim, y Barry, Norman, "La Tradición del Orden Espontáneo", en *Laissez Faire*, Universidad Francisco Marroquín, Guatemala, No. 6, marzo de 1997, pp. 1 a 43.<R] Se perciben sólo algunos aspectos, entre muchos, de este vasto movimiento: los que se refieren al posible efecto homogeneizador que tiene, los que se relacionan con la política de ciertos organismos que, como el Fondo Monetario Internacional, se presentan como si fueran las

causas eficaces de todo cambio. Pero la globalización, como hecho, no como conjura, se impone por la misma fuerza de la realidad de un modo patentemente directo. Ya no hay quien quiera prestar a los deudores incapaces de pagar, ya no van quedando pueblos que soporten indefinidamente a los gobiernos que siguen entrampados en la crisis, ya no pueden violarse los derechos humanos con absoluta y total impunidad.

Por eso al final, en casi todas partes, se emprenden ciertos ajustes. El clima de confusión intelectual de los años ochenta se reflejará sin embargo en el modo limitado con que, en la mayoría de los casos, se lleven adelante los programas y las políticas. Los gobiernos, acostumbrados a la manipulación continua de las variables económicas, se resistirán a comprender –sobre todo al principio– que la economía es capaz de alcanzar situaciones de equilibrio por sí sola, que no todo se puede dirigir y que los actores sociales –todos ellos– responden a las políticas que formulan siguiendo su propia lógica y sus propios intereses, no las previsiones que se traza desde los centros de decisión política.

En la mayoría de los casos, como luego se verá, los dirigentes no tendrán como meta la sustitución global del modelo de economía cerrada por otro de libre mercado. Avanzarán a veces hacia éste pero más por la fuerza de los hechos, por la necesidad de emprender una reforma tras otra, que por la convicción de que hay que modificar en profundidad las relaciones entre sociedad civil y estado. Por eso, para distinguir entre el plano de corto plazo en que se responde a la crisis y el de más largo plazo donde se presenta la posibilidad de escoger entre distintos modelos de crecimiento, conviene hacer aquí algunas distinciones conceptuales que nos parecen pertinentes.

En el discurso cotidiano, y aun en mucha de la bibliografía especializada, se suelen utilizar, sin mayor discriminación, varios conceptos que de ningún modo son idénticos. Se habla así de ajustes fiscales, ajustes económicos, paquetes de ajuste, ajustes estructurales, cambios estructurales, reformas y varios otros términos más. Para que nuestro trabajo no pierda coherencia, sin embargo, trataremos de emplear estos vocablos de un modo lo más uniforme posible, asignándole a cada uno el contenido semántico que mejor parece ajustársele.

Consideremos, en primer lugar, los problemas de corto plazo. Este es el ámbito de lo que suele llamarse la *coyuntura*, la situación tal como se presenta de un modo inmediato a quien tiene que enfrentarla. Y la crisis, aunque enraizada firmemente en las debilidades estructurales del modelo, pertenece por definición a este dominio. Esta se presenta, ante todo, como uno o más problemas coyunturales a resolver, como una situación a la que hay que dar respuestas inmediatas en el corto plazo. Las medidas que se toman para enfrentarla pueden ser incoherentes y parciales o más amplias y conjugadas en su orientación. Cuando en la práctica se han tomado un conjunto de medidas que guardan una apropiada correlación entre sí se ha hablado, bastante frecuentemente, de un "paquete" de medidas de ajuste. Como en la mayoría de los

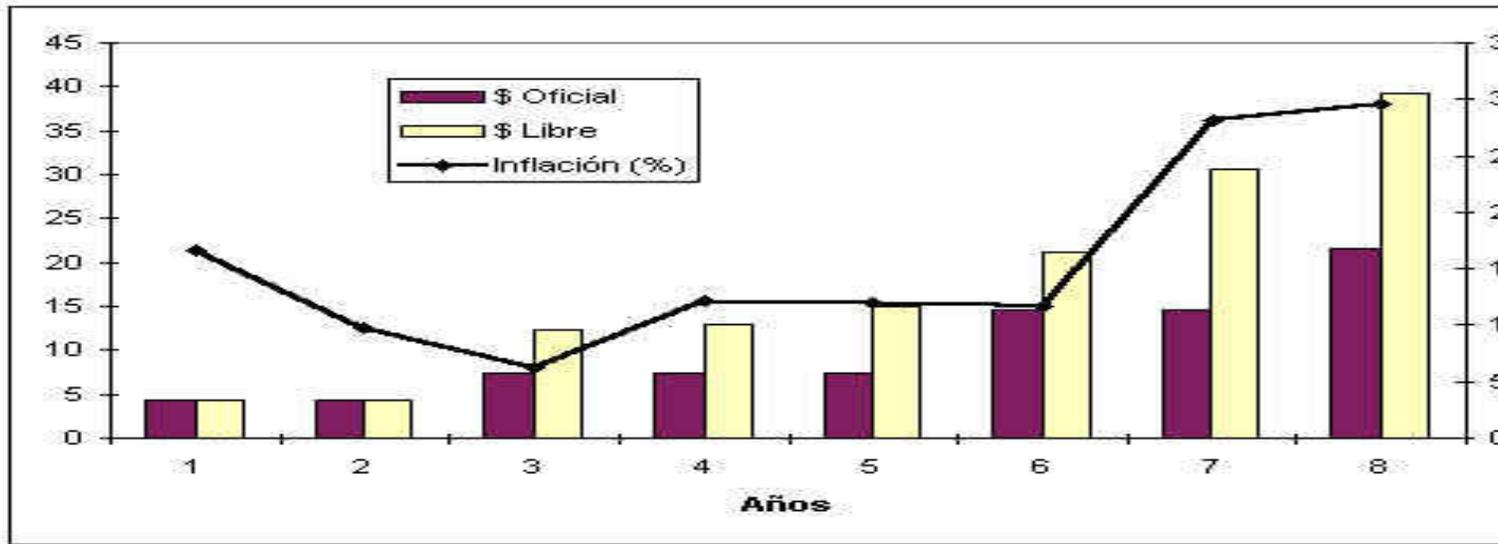
casos los problemas del gobierno se refieren a su equilibrio financiero, a sus ingresos y egresos, puede hablarse entonces con bastante propiedad de un *ajuste fiscal* aunque éste, naturalmente, incluya acciones de política monetaria, cambiaria y comercial que le son complementarias. El término *ajuste económico*, más amplio, puede resultar apropiado cuando las modificaciones trascienden en buena medida lo puramente fiscal. [Cf. Frediani, Ramón O., *Planes de Estabilización y Reforma Estructural en América Latina. Una Síntesis*, Edit. KAS-CIEDLA, Buenos Aires, 1996, pág. 10.]

Los ajustes fiscales pertenecen, por lo tanto, al reino de la coyuntura, pues se proponen reestablecer equilibrios fiscales y monetarios ante una situación que puede haberse deteriorado al punto de que se hacen obligatorias medidas drásticas y urgentes. Son una respuesta a la crisis y provocan, en no pocos casos, una especie de *shock* en toda la sociedad al cambiar simultáneamente varios aspectos de la situación económica. Los ejecutan los gobiernos, no la sociedad, pero son capaces de producir alteraciones profundas en ésta. Pero no bastan por sí mismos para modificar radicalmente el modelo económico que hasta entonces ha estado vigente. Para que ello ocurra se necesitan dos cosas más: la primera, que la acción autónoma de los agentes económicos vaya configurando un nuevo cuadro de relaciones, al ir adaptándose a la nueva situación creada; la segunda, un conjunto de otras reformas que promuevan y generalicen la política de estabilidad y apertura llevando hacia una economía de mercado.

Para que pueda arribarse a este nuevo modelo se requieren cambios no sólo económicos sino también en el marco jurídico vigente, en el mercado de trabajo, en la política social y en varias otras áreas más. Sólo cuando las más importantes de estas *reformas* parciales se ejecutan y prosperan se completa la transición hacia un ordenamiento económico guiado por los intercambios del mercado y emerge una sociedad civil mucho más autónoma y menos regulada por el estado. El *cambio estructural*, en tal caso, se ha realizado efectivamente, en un proceso que por su misma magnitud y por la maduración que requiere sólo puede darse en un plazo mucho más largo que el de los ajustes coyunturales.

El siguiente diagrama nos permite resumir lo que acabamos de exponer hasta aquí:

Diagrama 4.1



En el esquema se parte de un modelo, suficientemente descrito hasta aquí, cuya aplicación desemboca en una crisis general. Ante ésta, como veremos, resultan inevitables ciertos ajustes que, si bien son propicios a un nuevo ordenamiento social, son incapaces por sí solos de lograrlo (de allí las líneas punteadas que colocamos). Para ello se necesita, además, un conjunto de reformas estructurales que, en caso de ejecutarse – y al sumar su efecto al de los ajustes de corto plazo– producen la emergencia de una economía de mercado en un sentido pleno. Aquí, según el diagrama, se consuma la **transición**. Esta se logra por el efecto combinado de las políticas gubernamentales que aparecen allí apuntadas –ajustes, reformas más profundas– y de la acción espontánea de los agentes sociales que van desplegando, ante las oportunidades que se les ofrecen, las energías que hasta entonces sólo permanecían latentes.

Pero la transición a la que nos referimos no es, como quizás el diagrama induce a pensar, un proceso perfectamente delimitado en tiempo y contenido. No hay, en la historia, tales etapas fijamente delineadas: "Carece de significado calificar determinado período histórico de 'época de transición'. Hay siempre cambio y mutación en el mundo viviente. Toda época es 'época de transición'. Cabe distinguir, entre los múltiples sistemas sociales imaginables, los perdurables de los que forzosamente han de ser de índole transitoria por ser autodestructivos. Y el intervencionismo constituye precisamente uno de esos sistemas que a sí mismos se liquidan..." [Ludwig von Mises, *La Acción Humana. Tratado de Economía*. Unión Ed., Madrid, 1986 (*Human Action. A Treatise on Economics*, 1949), pág. 1.240.]

La observación anterior nos permite precisar en qué sentido exacto hablamos, y hablaremos en lo que sigue, de un proceso de transición, ya sea hacia la democracia (v. *supra*, 3.3) o hacia una economía de mercado. Si es cierto que "hay siempre cambio y mutación en el mundo viviente" es importante reconocer también, al menos como *recurso metodológico* que nos permita ordenar los infinitos datos que ofrece la realidad,

que las transformaciones que se producen poseen diferente ritmo y profundidad, un *tempo* que en ocasiones es sumamente acelerado o que otras veces parece apenas discurrir. Hablar de transiciones, especialmente cuando éstas ya se *han producido*, resulta entonces útil para distinguir entre períodos más estables y consolidados y épocas en que los cambios se suceden con aceleración. Ello no supone incursionar en la tarea de predecir lo que habrá de ocurrir, de afirmar cómo se desarrollará en el futuro el proceso histórico que estamos considerando.

Toda transición, resumiendo, es sólo relativa, e implica el reconocimiento de que existen formas más o menos estables de organización social que el análisis es capaz de distinguir retrospectivamente. Cuando se trata del estudio de situaciones que aún están en desarrollo, la transición sólo puede presentarse como una indicación de que la sociedad de referencia se encuentra en una etapa de cambios acelerados cuyo punto de llegada, como en todo lo que tiene que ver con los asuntos humanos, es imposible de predecir. Lo que sí puede hacerse, como el final del citado párrafo Mises aclara perfectamente, es postular que ciertos sistemas o ciertas políticas, por sus propias contradicciones internas, no pueden mantenerse por un lapso muy largo de tiempo y que, por ello, evolucionarán hacia otras formas más estables.

Para el caso que nos ocupa, entonces, no es posible afirmar que las sociedades latinoamericanas se encaminarán hacia tal o cual forma de organización predeterminada. Lo que sí es factible, como creemos poder demostrar en la tercera parte de este libro, es postular que ciertos cambios, una vez iniciados, generan un impulso que llevan hacia otras transformaciones mayores y que éstas, llegado cierto punto, son suficientes para configurar un nuevo tipo de organización social.

Parte II

UNIDAD Y DIVERSIDAD

Capítulo 5

Los Casos

Decíamos, al concluir la sección 1.1, que si bien América Latina es una realidad que permite tomarla como un cabal objeto de estudio, las diferencias que se presentan entre los diversos países que la integran nos imponen una metodología que incluya, por lo menos, el estudio detallado de algunos casos nacionales. A este fin dedicaremos los siguientes ocho capítulos de este libro, donde revisaremos los procesos ocurridos en cada una de las naciones que hemos seleccionado.

La metodología del estudio de casos, como es sabido, [V. Sabino, Carlos, *El Proceso de Investigación*, Ed. Panapo, Caracas, 1992, pp. 106 a 109.] obliga a una muy cuidadosa labor en el momento de sacar conclusiones –por la obvia posibilidad de generalizaciones sin fundamento que puede darse– y a una selección consciente y razonada de los casos a tomar en cuenta. Por eso, a continuación, expondremos los criterios en que nos hemos basado para estudiar algunos procesos de cambio nacionales y no otros. El conocimiento previo que tenemos sobre cada una de las unidades que comprenden la América Latina nos ayudará, por cierto, de un modo bastante evidente.

Latinoamérica está formada por países de muy diverso tamaño en cuanto a población, economía y superficie. Tres de ellos se destacan al respecto: **Brasil**, **México** y la **Argentina**. Cada una de estas naciones posee una importancia económica y política tan grande, en el contexto regional y aún más allá de estos límites, que una selección de casos que no los incluyera quedaría viciada desde el comienzo mismo.

Los procesos de ajuste económico y cambio estructural que estamos estudiando se han producido además en una secuencia que reconoce un inicio bastante claro, en **Chile**, luego de la caída del gobierno de Salvador Allende en 1973. Sigue después el ajuste que realiza **Bolivia**, una nación vecina, que mucho más tarde emprende cambios en gran medida similares. De allí en adelante el proceso de cambios se generaliza y extiende con mucha más rapidez, abarcando a la casi totalidad de naciones que enfrentaban la crisis producida por el modelo del nacionalismo económico. Teniendo en cuenta esta secuencia será preciso entonces incluir a los dos países que acabamos de mencionar: Chile, como iniciador del proceso, y Bolivia, como siguiente ejemplo, pues así podremos apreciar mejor los efectos que producen las reformas en un período lo más extenso posible.

Hay además otros casos en que la crisis que mencionamos se presentó de una manera más aguda y apremiante, o donde las consecuencias que tuvo fueron más intensas y duraderas. Entre ellos están **Perú** y Nicaragua, así como los ya mencionados Brasil, Argentina y Bolivia, que soportaron entre otros males el flagelo de la hiperinflación.

Agregaremos pues a nuestra lista el caso peruano, dejando de lado el de Nicaragua por razones que luego vamos a explicar..

Para completar nuestra lista, que no puede superar ciertas dimensiones por las limitaciones inherentes a toda investigación, agregaremos otros dos casos más, que pueden considerarse desviados o anómalos dentro del conjunto. Uno de ellos es **Venezuela** que, como país petrolero, ha mostrado hasta ahora un comportamiento hasta cierto punto bastante diferente al del resto: su crisis ha sido en verdad prolongada pero quizás no tan intensa como la de otros países y la marcha hacia la transformación económica ha resultado más accidentada y menos lineal que en otros casos. En **Uruguay**, por último, tendremos la oportunidad de examinar qué ocurre cuando los cambios se dan gradualmente, apartándose de la secuencia principal de eventos que ha resultado más frecuente en la región, a partir de una crisis que no llegó a la profundidad de la que tuvieron sus vecinos.

Del resto de las naciones, lamentablemente, no podremos ocuparnos en detalle, aunque las incluiremos en mayor o menor medida en los capítulos finales de nuestro trabajo. No creemos que esta restricción, sin embargo, sea capaz de afectar seriamente nuestras conclusiones. Asumimos que esto es así porque, en primer lugar, detenerse en ocho casos cuando el universo total apenas supera los veinte representa un esfuerzo bastante comprensivo y consistente. En segundo lugar porque las naciones no incluidas, aparte de estar representadas en los análisis finales, poseen ciertas características que las hacen menos apropiadas como casos de estudio en nuestra investigación. Veamos las razones.

Colombia, el más grande de los países que no incluimos, no sufrió en profundidad la crisis de la deuda que tan seriamente afectó a sus vecinos de la región y no ha tenido que realizar, en consecuencia, ningún ajuste profundo de su economía. Esta sigue en gran parte afectada por las regulaciones y la intervención estatal que predominaron en el pasado y afronta hoy problemas económicos de indudable seriedad, pero su comportamiento es atípico porque recibe además una cantidad indeterminada de ingresos como producto del tráfico de drogas. El estado colombiano, por otra parte, ha perdido prácticamente el control de amplios sectores de su territorio, donde guerrillas y grupos paramilitares actúan fuera de su control y se enfrenta actualmente a un profundo proceso de reorganización que aún no ha adquirido una fisonomía estable. La situación, sumamente interesante por estas peculiaridades, escapa sin embargo al tipo de problemas que configuran el centro de nuestra atención.

Lo mismo ocurre, en otro sentido, en el caso de **Nicaragua**. Esta nación centroamericana, que estuvo más próxima a tener un gobierno socialista que ninguna otra de la región, salvo Cuba, posee la singularidad de haber asistido a un "derrumbe negociado" [Herrera Zúñiga, René, "Las transformaciones del sistema político en Nicaragua", en Hofmeister, Wilhelm y Josef Thesing (eds.) *Transformación de los Sistemas Políticos en América Latina*, Ed. KAS/CIEDLA, Buenos Aires, 1995, pág.254.] del régimen sandinista que aproxima más su proceso

de cambios al de algunos países del este europeo que vivieron bajo el comunismo. Las transformaciones económicas, sin embargo, sólo han comenzado en firme en 1997, luego de las elecciones del año anterior, que sirvieron para reordenar definitivamente un panorama político en el que los sandinistas todavía tenían un poder decisivo. No existe entonces una experiencia consolidada de ajustes económicos que podamos explorar en profundidad.

Del resto de las naciones hay dos, **Ecuador** y **República Dominicana**, que sufrieron en cierta medida una crisis económica aunque sin llegar a los extremos que ocurrieron en otras latitudes. Ninguna de ellas ha realizado ajustes económicos de envergadura, aunque la primera probablemente pueda iniciarlos en un futuro próximo.

Existen otras economías, más pequeñas y menos afectadas por la gestión populista, que no podremos estudiar en profundidad. En este grupo, que en general también está realizando ahora reformas de mercado, aparecen **Paraguay, Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica** y **Panamá**. Todos estos países, salvo Costa Rica, han estado hasta hace poco tiempo más concentrados en la pacificación y en construir un sistema político viable que en modificar sus relaciones económicas. En cada una ha habido interesantes procesos de cambio que han llevado hacia la democracia y han aumentado su apertura hacia el mercado, pero las modificaciones han sido más lentas y graduales, menos acusadas, por lo que no permiten un análisis tan rico como en los otros casos.

Por último **Cuba** y **Puerto Rico**, por razones obvias, escapan por completo al marco de nuestro análisis. La dictadura comunista existente en la primera isla no ha dado pasos aún hacia la democracia y el libre mercado que puedan considerarse de importancia, y es probable que haya que esperar la muerte del caudillo que la gobierna para que se inicien unos procesos de cambio que se aproximarán, muy probablemente, al de las antiguas naciones comunistas. Puerto Rico, como Estado Libre Asociado de los Estados Unidos, no siguió en cambio el curso que tomó la región durante décadas. Por ello, aunque podrían hacerse interesantes comparaciones, no puede ser considerado como un caso a estudiar en profundidad. [V. al respecto Levine, Barry B., "Las economías caribeñas de transferencia en Puerto Rico y Cuba", en Levine, Barry B. (comp.), *El Desafío Neoliberal, El Fin del Tercermundismo en América Latina*, Ed. Norma, Bogotá, 1992, pp. 331 a 338.]

Delimitados así los casos en que habremos de detenernos queda por explicar el orden en que estos serán examinados. Tratándose de una investigación que parte de la historia política y económica para remontarse a conclusiones generales de índole teórica, nos ha parecido que la mejor forma de presentarlos es de acuerdo al orden cronológico en que aparecen los procesos de cambio. Comenzaremos pues por Chile, el primer país latinoamericano que, en condiciones bastante peculiares, se encaminó por el camino de los ajustes económicos y la transformación estructural. En cada caso seguiremos, en líneas generales, una forma de presentación que también reconoce en la historia su eje principal de ordenamiento: de la situación previa a la crisis pasaremos a estudiar el

modo concreto en que ésta se manifiesta, las políticas que se abordaron para superarla y los resultados que, a la postre, se consiguieron en cada país.

Capítulo 6

El Camino Chileno hacia el Capitalismo

Chile fue el primero de los países latinoamericanos -y el segundo del mundo- que emprendió reformas estructurales orientadas hacia la creación de una economía de mercado. Como todo pionero atravesó por situaciones insólitas, poco estudiadas teóricamente y sobre las que no había casi experiencia previa, sorteando innumerables dificultades a lo largo de un período bastante largo, que abarca aproximadamente de 1974 a 1990. La experiencia, salvo voces aisladas, es considerada universalmente como exitosa. Pero este mismo éxito ayudó a olvidar en buena medida lo que la transformación había tenido de singular e irrepetible, haciendo que muchas personas la considerasen en cambio como una especie de receta que incluía, por supuesto, aspectos de detalle imposibles de copiar por provenir de las peculiaridades de la historia y de la cultura chilenas.

Quien haya conocido el Chile de los experimentos socialistas y la pujante nación actual, como el autor, encuentra profundas y significativas diferencias que no pueden explicarse de ningún modo por el simple discurrir del tiempo. La magnitud de los cambios es tal que, por sí sola, serviría como el mejor argumento a favor de las reformas realizadas. Pero, comoquiera que éstas no pueden comprenderse a cabalidad sin conocer los antecedentes inmediatos de las que surgieron, será preciso que comencemos nuestro relato exponiendo las características y los resultados que tuvo el intento de transitar un "camino chileno hacia el socialismo" durante el legendario gobierno de Salvador Allende.

6.1 El Fracaso del Socialismo

Sobre la victoria electoral y el posterior gobierno de la Unidad Popular se ha construido un mito moderno que desafió con éxito, por casi veinte años, cualquier intento de tratamiento o explicación racional. El abrupto fin de ese gobierno por el cruento golpe de estado del 11 de septiembre de 1973 fue la piedra angular sobre la que se asentó el mito: los hechos se presentaron como si un gobierno socialista apegado a las leyes, con amplio apoyo popular, hubiese sido derrocado por las más oscuras fuerzas de la reacción que, apoyadas por la CIA y el imperialismo, frustraron una experiencia de tránsito pacífico hacia una sociedad más igualitaria que beneficiaba a la mayoría de los chilenos. Como casi nada hay de verdad en esta leyenda construida laboriosamente por la izquierda internacional -porque esta vez, al contrario de lo que suele ocurrir, la historia la escribieron los vencidos- tendremos que analizar cada uno de esas afirmaciones con un poco más de detenimiento.

La victoria de la Unidad Popular (UP), constituida por el Partido Socialista, el Partido Comunista y otras fuerzas menores, fue verdaderamente magra y bastante discutible. Su candidato, el futuro presidente Salvador Allende, obtuvo en las elecciones de septiembre de 1970 apenas un 36,6% de los votos, seguido muy de cerca por el derechista Jorge Alessandri con 35,3% y por el demócrata cristiano Radomiro Tomic con 28,1%. [V. Hofmeister, Wilhelm, *La Opción por la Democracia. Democracia Cristiana y Desarrollo Político en Chile, 1964-1994*, Ed. Konrad Adenauer Stiftung, Santiago de Chile, 1995, pág. 148.] Es cierto que este último había presentado un programa de gobierno tan socializante o más que el de la UP, pero debe tenerse en cuenta también que sólo una parte de su partido -el PDC- y de sus electores, apoyaban sus proposiciones más radicales. Como ningún candidato había obtenido mayoría absoluta el presidente, entonces, debía ser escogido por el congreso. La UP y la democracia cristiana formalizaron un pacto para reconocer el derecho de Allende al cargo, continuando una tradición que respetaba el orden de llegada en las elecciones realizadas, mientras que la UP se comprometía a no vulnerar el orden democrático y constitucional que Chile gozaba desde los años veinte.

Los resultados del proceso electoral, resumiendo, indicaban tanto la voluntad de cambio radical de los chilenos como el deseo de que las transformaciones fuesen hechas dentro de un marco de respeto a la ley y las instituciones. En esta particular combinación de ideas, alejada por igual de las posiciones insurreccionales castristas y leninistas como del reformismo de centro izquierda, mucho más comedido en sus propuestas, radicaba la particularidad esencial de proceso que se iniciaba, dándole su peculiar atractivo. La experiencia de Checoslovaquia, con su intento frustrado por los tanques rusos de construir un "Asocialismo con rostro humano", era un punto de referencia que no pocos sentían como fundamental.

La política inicial de la UP permitió pensar, al menos durante el primer año, que este modelo de cambio podría implementarse con éxito en Chile. En efecto, no hubo intento serio de quebrar la legalidad del país y se implementó una política económica de fuerte corte redistribucionista pero que respetó, al menos formalmente, los derechos de propiedad. Se decretaron compulsivamente aumentos generales de salarios por decreto -en una escala que comenzaba con un 44% para los sueldos más bajos- se aumentaron los aranceles, se hizo más rígido el control diferencial de cambios y se congelaron los precios de casi todos los bienes y servicios. Esta combinación de medidas hizo subir marcadamente los salarios reales y propició un aumento notable de la demanda, haciendo crecer la economía a pesar de la considerable fuga de capitales que ya venía ocurriendo desde que se conocieran los resultados de la elección. Esto se debía a que la mayoría de los empresarios y las personas con recursos veían la posibilidad cierta -nunca desmentida con claridad en las declaraciones oficiales- de que se procediera a expropiaciones masivas para instaurar definitivamente un régimen socialista de economía centralizada.

La reactivación de la economía pronto se reveló como de muy corta duración. La oferta no pudo seguir el paso de una demanda artificialmente estimulada por dos razones principales: porque nadie se atrevía a realizar nuevas inversiones en un país donde se proclamaba a cada rato que se estaba construyendo una economía socialista y porque los insumos importados, artificialmente baratos por el tipo de cambio que fijaba el gobierno, eran cada vez más difíciles de obtener debido a la pronunciada escasez de divisas. Las reservas internacionales bajaban aceleradamente y el gobierno, por otra parte, sin controlar para nada sus gastos, iba incurriendo en un déficit fiscal que se hacía cada vez más inmanejable (v. *infra*, Cuadro 6-1). Como, por su orientación política, no tenía mayor acceso a fuentes externas de financiamiento, el recurso que comenzó a emplear fue el bien conocido de apelar a la emisión inorgánica de dinero. La inflación, aun así, no se desató enseguida, pues todos los precios estaban firmemente controlados, pero al cabo de pocos meses comenzaron a percibirse dos fenómenos típicos de las economías socialistas: la escasez de productos

esenciales y las colas para conseguirlos. El racionamiento, que no se quiso implementar por los grandes costos políticos que podría haber acarreado, se asomaba ya en muchas discusiones como la única solución congruente.

Los datos macroeconómicos de este período permiten apreciar, con toda claridad, las graves dificultades que se fueron acumulando luego de la breve primavera económica que desataron las primeras medidas:

Cuadro 6-1

Indicadores Principales de la Economía Chilena, 1970-1973

Años	1970	1971	1972	1973
Crecimiento del PIB (%)	2.1	9.0	-1.2	-5.6
Déficit fiscal como % del PIB	2.9	9.5	12.5	23.9
Inflación, variación porcentual	34.9	22.1	163.4	508.1
Saldo de la Balanza Comercial (mill. de \$)	99.0	-86.0	-331.0	-184.0
Inversión Extranjera (en mill. de \$)	175	-29	-42	-40
Salario Real (1980 = 100)	109.7	134.1	119.0	73.1

Fuente: Hofmeister, *Op. Cit.*, pág. 197

La situación, como se ve, se fue deteriorando en relación a todos los indicadores importantes. Otros, como el desempleo, no mostraron una evolución tan negativa por una razón muy sencilla: el gobierno estimulaba un empleo artificial por medio de abultadas contrataciones públicas y manteniendo miles de plazas en una industria semiparalizada, que poco a poco iba pasando a manos del estado, pero que apenas si funcionaba como fuente de producción de bienes. Porque la expropiación de los "medios de producción" privados, punto esencial de todo programa socialista, fue ejecutándose en Chile de un modo gradual y casi subrepticio, pero no por eso menos eficaz y generalizado. Los partidos y sindicatos leales al gobierno azuzaban conflictos sindicales donde se estimulaba la abierta confrontación con la patronal. Se arribaba así a situaciones en las que toda conciliación se hacía imposible y la producción se paralizaba. Ese era el momento oportuno en el que, "por razones de interés nacional", el gobierno procedía a expropiar la empresa por decreto. Así se procedió en cientos de ocasiones con lo cual -al sumarse la expropiación de la gran minería del cobre, principal recurso de exportación del país- el estado llegó a controlar el 40% de la economía nacional. [V. Morandé, Felipe, *El Caso Chileno. Del Trauma a la Serenidad. Veinte años de evolución política y económica en Chile*. Ed. KAS/CIEDLA, Buenos Aires, pág. 8.]

Chile, durante este gobierno, llevó además hasta su extremo el proteccionismo característico del modelo de crecimiento hacia adentro ya comentado en el capítulo 2, aislando prácticamente su economía del resto del mundo. Se establecieron aranceles hasta del 750%, cuotas de exportación y de importación para una

gran cantidad de productos, "listas de importaciones permitidas y no permitidas, previa aprobación de todas las importaciones, y un depósito del 10.000% no sujeto a intereses, requerido por 90 días previo a las importaciones." [Id., pág. 7.] Este sistema funcionaba además con un tipo de cambio múltiple controlado en el que la tasa más alta era 52 veces superior a la más baja. Cada vez resultaba más difícil obtener dólares para viajar y se fueron imponiendo gradualmente restricciones burocráticas que comenzaban a hacer muy complicada la salida del país de todos los chilenos y de los residentes extranjeros que allí permanecían.

En suma, con una economía cada vez más cerrada frente al exterior, con una participación creciente del sector estatal, con expropiaciones y amenazas, con decretos ejecutivos que no pasaban por un parlamento que el gobierno no controlaba y en un clima de inestabilidad cada vez mayor, Chile iba recorriendo su camino tormentoso hacia el socialismo. Una buena parte de la población, que aceptaba esta meta, seguía apoyando al gobierno, aunque criticando a veces acerbamente el burocratismo y el autoritarismo que iban conformando un sistema que se asemejaba cada vez más al de la Unión Soviética y otros países del Este, que dejaba muy poco lugar para las iniciativas de los trabajadores y que se apartaba del socialismo en libertad que se había prometido. Otra parte, más numerosa, comenzaba a sentir que se aproximaba a una situación límite de la que no podría escapar, y se manifestaba pública y decididamente contra el tipo de sociedad que se le pretendía imponer. Los resultados de la época muestran una división profunda del electorado chileno que llevaría a las consecuencias por todos conocidas.

Con el 48,2% de los votos para la UP, las elecciones de abril de 1971 atestiguaron todavía una euforia socialista y un apoyo al gobierno que tan rápidamente había mejorado las condiciones económicas de la población. Pero dos años después, en las legislativas, la coalición de gobierno no pudo mantener ese caudal electoral y alcanzó un 44%, cifra decepcionante para quienes todavía pensaban que podían establecer un régimen de tipo comunista por medio de las urnas. La coalición de izquierda perdía fuerzas, sin duda, pero lo hacía demasiado lentamente como para que el gobierno se debilitase al punto de tener que renunciar. No se trataba de un empate electoral, porque los datos favorecían a la oposición, pero sí de una situación de *impasse* que abría la puerta a posibles soluciones de fuerza. Con casi la mitad del electorado era perfectamente posible que las fuerzas más radicalizadas intentasen un golpe de mano -al estilo de Checoslovaquia en 1949 [Nos referimos a la forma en que los comunistas se adueñaron del poder, en esa nación, sin poseer una mayoría electoral, mediante un golpe de mano aparentemente legal y el apoyo de las fuerzas soviéticas.] - que arrastrase al conjunto de la UP en su apoyo, instaurando así una dictadura comunista o desembocando, quizás, en la guerra civil. Con 56% de los votos en contra del gobierno, sin embargo, podía legitimarse también un golpe de estado anticomunista. [Cf. Hofmeister, *Op. Cit.*, pág. 182.]

Las posiciones contradictorias del gobierno, que a veces apoyaba o dejaba hacer a las fuerzas revolucionarias y otras veces retrocedía e intentaba serenar la situación mediante negociaciones, aumentaron la confusión de los últimos meses del régimen allendista. Mientras los políticos negociaban, seguían actuando los militantes y funcionarios que pretendían cerrar cada vez más la economía y llevar el país al socialismo. Un intento de controlar y "cooperativizar" el transporte terrestre desembocó en una larga huelga de camioneros en octubre de 1972 a la que se adhirió también buena parte del comercio. Las expropiaciones de fábricas y de fundos rurales proseguía sin pausas mientras aumentaban la inflación y la escasez de toda clase de productos. Las reservas internacionales del país se hallaban prácticamente agotadas en tanto que la producción descendía vertiginosamente. Las huelgas, muchas de ellas ya contra el gobierno, aumentaban mes tras mes, mientras las fuerzas de izquierda iban perdiendo apoyo aún dentro del sector sindical. Las manifestaciones en favor y en contra del gobierno eran cada vez más frecuentes y más violentas.

El gobierno perdía gradualmente el control de la situación. Chile se aproximaba al caos. Una nueva huelga escalonada de camioneros, en agosto de 1973, con el apoyo de la confederación empresarial, [V. Fontaine Talavera, Arturo, "Sobre el Pecado Original de la Transformación Capitalista Chilena", en Levine, Barry B. (comp.), *El Desafío Neoliberal, El Fin del Tercermundismo en América Latina*, Ed. Norma, Bogotá, 1992, p. 99.] produjo una crisis que llevó a Allende a incorporar varios militares a su gabinete. El congreso, poco después, aprobó una declaración en la que acusaba al gobierno de contravenir la ley y la Constitución, exhortando a los nuevos ministros militares a crear las condiciones para el regreso a la legalidad democrática. [V. Hofmeister, *Op. Cit.*, pág. 186 y Piñera Echeñique, José, "El Poder de una Idea", en Levine, Barry B. (comp.) *Op. Cit.*, pág. 80.] Con un apoyo menguante, ciertos sectores de la izquierda tentaron inclusive la posibilidad de penetrar las Fuerzas Armadas y de generar una salida violenta. Sus días, sin embargo, estaban contados. El 11 de septiembre de 1973 se produjo un golpe de estado encabezado por el General Augusto Pinochet, hombre fiel hasta allí a la legalidad democrática, mano derecha de Carlos Prats durante los años en que éste fuera Comandante en Jefe del Ejército y persona, en fin, sin definición política conocida. El experimento socialista había fracasado: el nivel de vida de la población mostraba un descenso notable, la economía se hallaba estrangulada por el estado y la mayoría de la población adversaba el autoritarismo con que se la pretendía gobernar, mientras asistía a la creación de un régimen que cada vez más se asemejaba al de las típicas dictaduras comunistas. Las bases para el cambio, para la recusación profunda del modelo de intervencionismo estatal, eran por primera vez sólidas y suficientes.

6.2 Golpe de Estado y Reforma Estructural

Las primeras medidas del nuevo régimen se encaminaron, como usualmente sucede, a lograr un firme control sobre todo el territorio nacional. Se estableció el estado de sitio, se proscribió a los partidos y agrupaciones de izquierda y se suspendió la actividad de los restantes, se quemaron los registros electorales y se anularon las garantías que protegían los derechos políticos y las libertades de los ciudadanos. La represión, como es bien sabido, fue intensa y por lo general despiadada. [V. Fontaine, *Op. Cit.*, pp. 104-106.] La Junta de Gobierno sabía que contaba con el apoyo -o al menos la aquiescencia- de la mayoría de la población, pero entendía también que Chile se hallaba profundamente dividido y que cualquier vacilación en sus actuaciones podía desembocar en enfrentamientos armados y aun en alguna forma de guerra civil.

Esto, naturalmente, no excusa sus excesos ni pretende servir de justificación. Como lo han declarado personas que incluso trabajaron para el régimen militar, los abusos que se cometieron proyectaron una perniciosa sombra sobre todo lo que luego se realizó y no pueden ser convalidados por los éxitos posteriores. Así lo reconoce, por ejemplo, José Piñera, quien fuera ministro del régimen desde 1978 hasta 1981 y principal promotor del nuevo sistema de seguridad social que se implantó, cuando, después de justificar la necesidad del golpe e incluso del lento retorno a la democracia, apunta la siguiente crítica: "La verdadera acción condenable del gobierno militar fue haber permitido que en el combate al terrorismo, y especialmente en los primeros años, no se respetaran los derechos humanos de todos los chilenos. Al hacerlo así, infringió las propias leyes que tenía la obligación de respetar, debilitó las bases éticas de su actuación, se ganó el repudio de la comunidad internacional y produjo heridas que tardarán mucho en sanar." [Piñera, J., *Op. Cit.*, pág. 81.]

El nuevo gobierno, por otra parte, comprendiendo acertadamente la naturaleza política de la situación en que se encontraba Chile, no intentó un rápido retorno hacia la democracia: eso hubiese significado regresar, en pocos años, a un cuadro bastante similar al que se había dejado atrás, pues el pensamiento de los líderes y la correlación de fuerzas existente no dejaba espacio sino para repetir el viejo orden de cosas que se

pretendía superar. Lo que se quería era sentar las bases para un nuevo modelo político que resultara estable, eliminar por siempre la politiquería y la demagogia que había llevado al país al caos y la pauperización.

Con indudable acierto Augusto Pinochet comprendió que este cambio implicaba no sólo medidas políticas sino también una transformación radical del estilo de conducción económica preexistente. El populismo y el socialismo no eran sólo fenómenos políticos, obviamente, sino que se nutrían de un modelo económico que los propiciaba y sostenía. Por eso, en un proceso que no podemos detallar aquí, la conducción del régimen llevó a cabo diversas consultas con quienes podían proporcionarle el tipo de política económica que se necesitaba para conseguir una transformación más profunda. Lo encontró en un grupo de economistas que, habiendo estudiado en la Universidad de Chicago, poseían una orientación coherente y bien definida hacia la economía de mercado. [V. Piñera, *íd.*, pp. 84 a 90; Fontaine, *Op. Cit.*, pp. 107 a 116; Hofmeister, *Op. Cit.*, pág. 195.]

¿Por qué un régimen militar, acostumbrado más al orden vertical de los cuarteles que al orden espontáneo del mercado, se decidió por esta opción? ¿Por qué Augusto Pinochet no hizo como los otros dictadores militares de la época, que mantuvieron y hasta profundizaron el viejo modelo económico del intervencionismo y el crecimiento hacia adentro? No hay que olvidar que en 1973 el debate de la intelectualidad latinoamericana no era, por supuesto, entre economía de mercado y economía regulada, sino entre marxistas y desarrollistas, y que la "teoría de la dependencia" campeaba por sus fueros en todas las universidades de la región.

Nunca habremos de saber qué pasó exactamente por la cabeza de los miembros de la Junta de Gobierno durante la época en que se tomó esta decisión fundamental. Pero todas las informaciones disponibles, y la propia lógica de la situación, apuntan a delinear un cuadro más o menos coherente: los gobernantes -como la mayoría de los chilenos- querían extirpar de raíz toda política que condujera o pudiese conducir al socialismo; no tenían mayores conocimientos profesionales de economía pero sabían reconocer una posición coherente; querían, por otra parte, legitimar al régimen con reformas fundacionales, de esas que no proporcionan réditos políticos de corto plazo pero que pueden justificar ante la historia su paso por el poder; y, por último, buscaban soluciones alternativas al marxismo, claramente diferenciadas de todo aquello que pudiese considerarse como comunista. [V. Fontaine, *Op. Cit.*, pp. 113 y 114, y Morandé, *Op. Cit.*, pág. 65.] Los *Chicago Boys*, como se los denominó después, eran los únicos que podían ofrecer todo esto. Su pensamiento liberal y contrario a la intervención estatal en la economía los distanciaba irreprochablemente del marxismo. Su posición era coherente, bien fundamentada en lo teórico, e implicaba además la realización de cambios estructurales capaces de otorgar una nueva fisonomía al país. Un nuevo experimento, ahora antisocialista, comenzaría a desarrollarse así en el Chile de mediados de los setenta.

Las medidas que se tomaron desde fines de 1973 fueron conformando, por esto, un camino bastante claro hacia la creación de una economía capitalista. Se procedió, antes que nada, a devolver propiedades expropiadas durante los convulsos años en que el gobierno socialista aprovechaba casi cualquier oportunidad para trasladar a manos del estado las empresas privadas, y en que se sucedían sin pausa las tomas de fábricas y de fundos rurales. Más de 5.000 empresas fueron así devueltas a sus dueños -150 en el primer año- o directamente privatizadas en el período que llega hasta 1980, [V. para este dato, y toda la descripción que sigue, Morandé, *Op. Cit.*, págs. 13 a 16.] aunque en general no se tocaron las más grandes propiedades públicas existentes: CODELCO, que explotaba la gran minería del cobre, ENAP, dedicada al

petróleo y los combustibles en general, Lota Schwager, carbón, y las compañías públicas de electricidad, teléfonos y otros servicios. En 1980 sólo quedaban en manos del estado un banco y 24 empresas públicas.

Casi de inmediato (octubre de 1973) se liberaron todos los precios, profundamente distorsionados por el andamiaje de decretos y controles que se había ido conformando con los años, con lo que se dio el primer paso hacia una más eficiente asignación de recursos en toda la economía. Igualmente se derogó el estricto y complejo control de cambios existente, estableciéndose un sistema de flotación para la moneda que anticipaba pequeñas devaluaciones sucesivas, lo que suele llamarse un *crawling peg*. La política comercial sufrió también un cambio significativo: una reforma arancelaria, comenzada en 1974, llevó todos los aranceles -salvo los de los automóviles- a una cifra uniforme de sólo el 10%. Se liberaron también los intereses y se derogaron diversas regulaciones que afectaban al mercado de capitales, liberalizándose por completo y rápidamente toda la actividad financiera.

En materia fiscal se sanearon las cuentas mediante la eliminación de los subsidios y una drástica reducción del empleo público, afectado por las contrataciones indiscriminadas del período anterior y, en parte, del gobierno previo de Eduardo Frei M. Esto, junto con los efectos de las privatizaciones, que eliminaron los enormes costos provocados por las pérdidas de las empresas públicas, permitió una reducción sustancial de los egresos fiscales y una consecuente disminución del enorme déficit público, que había llegado hasta casi un cuarto del PIB en el último año del gobierno socialista.

La Central Unica de Trabajadores (CUT) fue disuelta inmediatamente después del golpe, prohibiéndose además toda actividad política a los sindicatos. Se inició luego una reforma laboral que redujo su poder (1979), flexibilizó en parte las normas para el despido de personal (1982) y modificó de raíz el viejo sistema de seguridad social existente (1980).

El resultado de todas estas reformas y de la coherencia de la acción realizada por el equipo económico puede apreciarse con claridad en el cuadro siguiente:

Cuadro 6-2

Indicadores Principales de la Economía Chilena, 1973-1981

Años	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Crecimiento del PIB	-5.6	1.0	-12.9	3.5	9.9	8.2	8.3	7.8	5.7
Déficit fiscal	23.9	9.3	3.4	2.3	1.7	0.8	1.7	3.0	1.7
Inflación	508.1	369.2	375.9	340.7	174.3	63.5	30.3	38.9	31.2
Balanza Comercial	-184	-36	-498	132	-567	-1,111	-1,205	-2,020	-4,805
Inversión Extranjera	-40	-4	-17	-4	-1	16	177	233	170

Desempleo	5	9.2	13.5	17.4	16.9	17.9	17	15	15.5
Sal.Real (1980=100)	73.1	70.2	62.5	78.9	79.9	85	92	100	100.8

Fuente: Hofmeister, *Op. Cit.*, pág. 197. (v. cuadro 6-1 para la especificación de las categorías).

Las cifras son elocuentes en cuanto a mostrar la recuperación producida. La economía en su conjunto, después de la recesión que produce el cambio inicial, comienza a crecer aceleradamente, y lo hace en forma notable en especial después de 1976, cuando alcanza valores realmente impresionantes. El déficit fiscal y la inflación van disminuyendo poco a poco, sin que se alcance a lograr, sin embargo, un completo equilibrio fiscal. Es por esto que la inflación no arriba a las cifras de un dígito que más tarde se harían corrientes en la región, y es en parte por esta razón que los salarios reales no logran recuperarse con rapidez de los golpes sufridos durante el caos de la Unidad Popular y el período de reformas subsiguiente. El desempleo, sin embargo, muestra un comportamiento bastante negativo: si bien su ascenso es comprensible en los primeros años del ajuste, pues se reduce la nómina estatal y las empresas tienen que adaptarse a la nueva situación creada, se mantiene sin embargo alto en el período posterior, cuando la economía crece a tasas superiores al 8% anual que parecerían favorecer una alta demanda de mano de obra. La evolución de otros dos indicadores clave complementa y en parte ayuda a explicar los motivos de este comportamiento de la economía: la inversión extranjera, que presenta saldos negativos durante el gobierno de Allende, se recupera con mucha lentitud y no alcanza las cifras que podrían esperarse en una economía mucho más libre y en expansión, debido principalmente a la pésima imagen que tiene Chile en el exterior y al hecho de que sus reformas se ven, todavía, como algo demasiado novedoso y sin consolidar. La balanza comercial, por otra parte, sólo se estabiliza durante un período en verdad muy corto y asume luego un comportamiento negativo, que pronto se va haciendo inmanejable y que presagia la aguda crisis que sobrevendrá en 1982.

Pero es preciso anotar que, a pesar de estos problemas, las reformas dan desde un comienzo resultados tan halagüeños que sorprenden a la mayoría de los observadores. La economía se restablece rápidamente, de modo tal que el PIB de 1978 recupera ya su nivel de 1974, aunque acusando un retroceso del sector industrial, hasta allí fuertemente protegido. [*Id.*, pág. 28.] Renace un clima de estabilidad, la represión se hace mucho más suave y la dictadura, confiando en el efecto positivo de estos cambios, se atreve a realizar un plebiscito que presenta ante la población un proyecto de nueva constitución. Su evaluación de la situación resulta correcta: "El plebiscito de 1980, en el que se aprobó la nueva constitución, aunque realizado en condiciones de anormalidad democrática y de mínimas libertades de expresión, fue ampliamente favorable al gobierno." [*Que obtiene un 67,6% de los votos, Idem.*] Con ello queda legitimado en parte el golpe de estado de 1973, al menos internamente, y se sientan las bases para un retorno a la democracia que, aunque postergado para mucho más adelante, sitúa nuevamente al régimen dentro de la perspectiva de la democracia liberal. [*Se marca así una diferencia con las dictaduras brasilera*

(1964) o argentina (1976), por ejemplo, que se presentaron como indefinidas en su duración y sólo cedieron el poder ante circunstancias que no pudieron controlar. V. al respecto, *infra*, caps. 9 y 13.]

Para detener la inflación y estabilizar la economía se había recurrido, a partir de julio de 1979, a "anclar" la moneda nacional con respecto al dólar norteamericano, estableciendo un cambio fijo de 39 pesos por esa divisa y abandonando el *crawling peg* que se había seguido hasta entonces. [V. Gallagher, David, "Chile: La Revolución Pendiente", en Levine (comp), *Op. Cit.*, pág. 156.] El sistema, que tiene puntos adversos pero que puede funcionar relativamente bien en condiciones de estabilidad, se mantuvo sin embargo aun cuando ya era claro, hacia fines de 1981, que resultaba imposible de sostener. Por una parte una inflación interna muy superior a la de los Estados Unidos, en condiciones de paridad fija, producía un efecto de sobrevaluación que encarecía notablemente los productos chilenos en el exterior y abarataba los bienes importados. Esta es la causa del progresivo deterioro del saldo comercial que se aprecia en el cuadro 6-2 y del lento descenso del desempleo que ya mencionáramos. El déficit comercial se puede compensar, como de hecho ocurre muchas veces, ya sea por la entrada masiva de inversiones extranjeras o por vía del endeudamiento externo, público o privado. Las inversiones llegaban en una magnitud insuficiente para compensar los elevados déficits comerciales, pero los préstamos del exterior, en cambio, fluían en cantidades inusitadas. Chile, en definitiva, se endeudaba para mantener la paridad fija de su moneda.

El fenómeno, sin embargo, no pudo durar mucho tiempo. Alcanzado de lleno por la paralización de préstamos que siguió al colapso mexicano de 1982, Chile se vio de pronto en medio de una crisis económica general, agravada por la situación de insolvencia en la que se encontró además su banca nacional. A ésta se le "había otorgado demasiada libertad con excesiva rapidez, sin ponderar lo poco acostumbrada que estaba a la libertad". [*Id.*, págs. 157-58. Véase para lo que sigue *íd.*, pp. 157 y ss.] Muchos bancos hicieron préstamos "incestuosos" a empresas que pertenecían a sus propios dueños o al mismo grupo financiero. Cuando los préstamos de la banca internacional cesaron estalló la crisis: hubo que intervenir una buena cantidad de bancos y en muy breve lapso la economía entera entró en una muy fuerte recesión, decreciendo a una velocidad realmente espeluznante (v. cuadro 6-3).

En Chile y en buena parte de Latinoamérica se comenzó a decir que la economía de mercado había fracasado, que la libertad económica sólo podía traer pobreza, que Pinochet había llevado el país a una situación catastrófica y los Chicago Boys aplicaban recetas inadecuadas para la región. [V. *íd.*, pp. 145 a 147.] Con la perspectiva del tiempo, sin embargo, podemos ver la profunda ironía de toda la situación: mientras la crisis señalaba el comienzo del fin del modelo de crecimiento hacia adentro sus defensores -que no imaginaban el modo en que sus ideas pronto serían desmentidas por los hechos- se dedicaban a criticar con triunfalismo las fallas del único país de la región que saldría airoso de la crisis.

Se habían cometido errores, sin duda, y estos eran lo bastante serios como para debilitar la economía por varios años y hasta para comprometer la viabilidad política del proceso de cambios. Pero no eran errores profundos que se refiriesen a la propia concepción general con que se orientaba la economía sino fallas parciales, equivocaciones que más bien obedecían a la inexperiencia natural de quienes están haciendo en realidad trabajo de pioneros. Porque nadie había tratado de avanzar hacia una economía abierta hasta esa época, o al menos no había ningún precedente próximo o reciente, y los cambios introducidos tenían una solidez que se confirmaría en los años siguientes. "Verdaderamente, ni la reforma del sector público, ni la reforma del comercio exterior, o la liberalización de precios, o la reforma al sistema de seguro social, para tan sólo mencionar las más importantes, se pueden culpar por el chasco. Solamente la forma en que se implementaron las reformas de liberalización financiera (sin las suficientes previsiones de seguridad), como

el proceso de apertura acelerada de la cuenta de capitales y la cláusula de indexación del 100% en el código laboral se pueden, hasta cierto punto, responsabilizar por lo sucedido, junto con una política macro no relacionada con las reformas (la inflexibilidad de la política de tipo de cambio)." [Morandé, F., *Op. Cit.*, pág. 34.]

El gobierno corrigió, con alguna demora en ciertos casos, la mayoría de los factores que habían producido la severa crisis de 1982. Se abandonó la paridad fija de la moneda, dejando que ésta flotara libremente, se estableció una regulación mucho más estricta sobre el sistema financiero (1986), comenzaron a privatizarse las grandes empresas que no se habían tocado en los setenta y, algo más tarde, en agosto de 1989, se le dio plena autonomía a un Banco Central que hasta ese momento había dependido directamente del Ministerio de Hacienda. La economía, una vez corregidos estos problemas, comenzó a recuperarse nuevamente sobre las sólidas bases que se habían edificado en la década anterior. Los datos del cuadro 6-3 muestran los positivos resultados que se lograron durante este período.

En esta recopilación de cifras puede apreciarse cómo se supera el desequilibrio en la cuenta comercial de Chile, cómo aumentan las inversiones extranjeras y la forma en que el producto total del país vuelve a crecer de un modo sostenido. Pero la recuperación, salvo en cuanto a esta última variable, resulta demasiado lenta desde el punto de vista del bienestar social de la población. La inflación continúa con altibajos que - aunque afectan poco al salario real por la indexación existente- impiden que éste se recupere adecuadamente, lo cual sólo ocurre a partir de 1988. Algo semejante sucede con las cifras de desempleo, que bajan con una lentitud exasperante para la mayoría de los chilenos. Los programas sociales focalizados, implementados durante este período, logran paliar en parte el malestar que la crisis económica deja como secuela. Pero no son suficientes. Una inconformidad más profunda, que no se aplaca con la paulatina mejoría de la situación económica, abre los caminos a una época de crisis, pero ahora ya centrada en lo político.

Cuadro 6-3:

Indicadores Principales de la Economía Chilena, 1982-1990

Años	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Crecimiento del PIB	-14.3	-0.7	6.3	2.2	5.7	5.7	7.5	9.8	3.3
Déficit fiscal	2.3	3.8	4.0			2.6	3.9	5.5	1.5
Inflación	9.5	20.7	23.1	26.4	17.4	21.4	12.7	21.4	27.3
Balanza Comercial	-2,373	-1,116	-2,118	850	1,099	1,229	2,219	1,578	632
Invers. Extranjera	376	384	182	160	138	184	497	787	
Desempleo	25.0	26.2	21.4	19.0	13.6	11.9	10.2	7.2	6.5

Sal. Real (1980=100)	108.6	97.0	97.1	93.0	95.0	93.1	98.6	102.9	104.9
-------------------------	-------	------	------	------	------	------	------	-------	-------

Fuentes: Hofmeister, *Op. Cit.*, pág. 197 y CEPAL, *Op. Cit.* (V. Cuadro 6-1 para la especificación de las categorías).

La crisis económica golpea duramente a los chilenos, especialmente a los de más bajos ingresos, y resta legitimidad a los gobernantes. La Democracia Cristiana, principal partido antes del golpe, profundiza entonces su ruptura con el régimen y decide apoyar las crecientes manifestaciones y protestas que comienzan a extenderse. Se abre una época donde predominan "la desobediencia civil y el desafío a la autoridad militar", [*Id.*, p. 51. V. también Hofmeister, *W.*, *Op. Cit.*, pp. 211 y ss.] la "repolitización" de la sociedad y enfrentamientos que parecían ya olvidados. La izquierda, desorganizada y dividida durante mucho tiempo, vuelve a aparecer como fuerza política a tomar en cuenta. Algunas de sus agrupaciones, inclusive, incursionan en el terreno de la lucha armada.

Pero el gobierno también tiene su estrategia. Ha promulgado, pasado lo más fuerte de la represión, en 1978, una Ley de Amnistía que permitirá a los militares retornar a los cuarteles sin enfrentar investigaciones y juicios que podrían perjudicarlos; ha hecho aprobar la constitución de 1980, que le da un amplio margen de maniobra hasta 1988, cuando se supone habrá unas elecciones restringidas que permitirán votar sólo a favor o en contra del candidato a presidente que proponga la Junta de Gobierno; ha nombrado, en el punto álgido de la crisis, a un viejo político del Partido Nacional, Sergio Onofre Jarpa, como ministro del interior. Este, recurriendo al viejo estilo populista de la derecha chilena, intenta reabrir el diálogo dando espacios políticos a los sectores democráticos que adversan al régimen, [*V. Cavallo, Ascanio, Los Hombres de la Transición*, Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile, 1993, pág. 164-65.] mientras se toman algunas medidas transitorias que contradicen la orientación del modelo, como el aumento de los aranceles, para paliar momentáneamente algunos efectos de la crisis. Pero el principal activo de Pinochet no es político: es la firme recuperación de la economía, la superación relativamente rápida de una crisis económica que, a diferencia de lo que ocurre en otros países de la región, es dejada atrás limpiamente en pocos años.

6.3. Retorno a la Democracia

El tránsito de Chile hacia la democracia se inicia, pues, en medio de una profunda incertidumbre. Gobierno y oposición se enfrentan: el primero, tratando de mantener los plazos que ha fijado y de evitar todo derrumbe político que pudiera arrojarlo del poder con ignominia, como ya le ha sucedido a los militares argentinos; la segunda, aunque sin un programa universal y coherente, buscando elecciones abiertas y directas en 1988 y desconociendo -en mayor o menor grado- la legitimidad del régimen militar. La madurez de unos y otros, la reducida magnitud de los sectores más radicales y la experiencia nunca olvidada de los años febriles de la Unidad Popular hacen que se imponga, a la postre, una forma de transición pacífica que beneficiará a todos los chilenos. En este curso de acontecimientos, sin embargo, pesa también favorablemente el ya mencionado éxito económico del modelo, pues crea las condiciones para un tratamiento más sosegado y equilibrado de los problemas políticos pendientes.

La economía chilena crece. Lo hace sobre bases sólidas, impulsada por un aumento en el ahorro interno que proviene a su vez, en buena medida, del sistema privado de pensiones que ha comenzado a funcionar

desde comienzos de la década. [Cf. González Rubí, Rafael, "Chile. El largo camino en pos de la modernidad", en *Comercio Exterior*, mayo de 1991, pp. 455 a 459.] Se ha sustituido el antiguo modelo de "reparto", en el que los cotizantes aportan a un fondo común gestionado por el estado de donde salen las pensiones, por una forma de previsión social basada en cuentas individuales, gestionado privadamente por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que colocan sus fondos en la economía nacional. [V. Piñera, José, *El Cascabel al Gato*, Ed. Zig-Zag, Santiago, 1991 y una obra en que analizamos conceptualmente este problema: Sabino y Rodríguez, *Op.Cit.*, capítulos 1 y 2.] La reforma, que es obra de José Piñera, produce en poco tiempo resultados impresionantes: el valor de los depósitos en las AFP va creciendo rápidamente, supera pronto el 10% del PIB y llega, en 1993, a alcanzar un 40% del producto nacional de Chile. Las AFP, con adecuado control del estado, van ampliando poco a poco las opciones que tienen para colocar sus fondos y se convierten en inversoras internacionales de primer orden en toda la región.

Es realmente en estos años, en las postrimerías del largo gobierno del General Pinochet, que se consuman o acaban de tomar forma algunas de las principales transformaciones realizadas: los aranceles vuelven a bajar, se realiza una reforma impositiva que estimula el ahorro y la inversión, se realizan las mayores privatizaciones, se eliminan controles de todo tipo y se mantiene un firme manejo de las cuentas fiscales. Sobre este último punto, sin embargo, conviene hacer una aclaración: Chile presenta, a lo largo del período, déficits fiscales que -sin ser de gran magnitud- podría parecer incongruentes con la política de libre mercado que se está llevando a cabo. La explicación a este fenómeno debe encontrarse en la forma en que se realiza el cambio del sistema previsional, pues el estado decide asumir los pasivos de la vieja seguridad social para que los trabajadores no salgan perdiendo con la transición. De este modo garantiza una reforma justa -pues los trabajadores, que han aportado durante muchos años, no tienen la culpa del fracaso del sistema de reparto- y se evitan de paso desagradables conflictos sociales que hubieran podido provocar no poca inestabilidad.

Mientras la economía prospera se va definiendo el cuadro político del regreso a la democracia. Las conversaciones entre gobierno y oposición sufren altibajos, pero en la principal fuerza de ésta, la Democracia Cristiana, se va imponiendo poco a poco la tendencia liderada por Patricio Aylwin que se propone vencer al régimen dentro del propio marco de la constitución de 1980, acatando sus reglas del juego y -de algún modo- legitimándolo. Gana terreno en ese partido una reflexión sobre los "errores y las negligencias" cometidos en el pasado y una "paulatina superación de posiciones ideológicas y expectativas antes defendidas" [Hofmeister, *Op. Cit.*, pág. 248. Cf. también Morandé, *Op. Cit.*, p. 51.] que lo va apartando de la línea de confrontación política y de defensa de la economía intervenida que antes lo caracterizaran. Del mismo modo una transformación política se va abriendo paso en el Partido Socialista, en especial entre muchos dirigentes que han estado exiliados y que ahora valoran sinceramente, sin segundas intenciones, un orden democrático que antes sólo apreciaban como recurso instrumental.

Del lado del gobierno también triunfan la sensatez y la responsabilidad. Carlos Cáceres, el ministro del interior que se hace cargo de la transición, es de los que comprende la importancia del momento en que se encuentra Chile. "El modo en que los militares dejarán el poder definiría todo, hacia atrás y hacia adelante", dice uno de los más lúcidos analistas del momento: [Cavallo, A., *Op. Cit.*, pág. 28.] una transición ordenada, pacífica, podría representar la continuación del modelo económico y la posibilidad de un régimen democrático estable; un quiebre conflictivo del orden establecido podría llevar a Chile nuevamente a las fronteras del caos.

Es el primer curso de acción, como se sabe, el que finalmente se impone. Los resultados del plebiscito presidencial del 5 de octubre de 1988 arrojan un resultado que, bien mirado, sirve para garantizar la estabilidad. Pierde el Gral. Pinochet, que no obtiene así una prolongación de ocho años de su mandato, pero lo hace de manera tal que su imagen y sus reformas económicas salen airosos. Obtiene el 44% del total de los votos válidos, lo cual no es poco si se toman en cuenta la forma en que ascendió al poder, los años de represión, la inusitada duración de su permanencia en el gobierno -pues a ese momento son ya más de quince años- y el hecho de que la recuperación económica aún está en proceso, especialmente en cuanto a los problemas sociales se refiere.

En los últimos meses del gobierno militar se realizan todavía algunas transformaciones económicas de importancia, no en cuanto a la concepción de la política económica en sí, ya consolidada, sino en cuanto a completar o acabar de dar forma a una economía de mercado. Se promulga así la ya mencionada ley del Banco Central que le otorga plena autonomía y se privatizan algunas de las más grandes empresas que aún quedaban en poder del sector público: teléfonos, electricidad, la carbonífera Lota Schwager, los Laboratorios Chile, el Instituto de Seguros del Estado y varias otras. [V. *íd.*, pág. 144.]

Las elecciones de diciembre de 1989 dan el triunfo a una coalición encabezada por la Democracia Cristiana que lleva como candidato presidencial a Patricio Aylwin. La transferencia del poder se da de un modo pacífico y ordenado, mientras Chile aguarda para conocer qué política económica desarrollará el nuevo gobierno. Pero éste decide básicamente no innovar: la apertura económica se mantendrá, no hay oposición alguna al funcionamiento del mercado y los resabios populistas de épocas anteriores quedarán relegados prudentemente al olvido. Hay todo tipo de razones que explican este comportamiento, nada sorprendente, pero que ameritan exponerse aunque sea con cierta brevedad.

Las primeras se refieren al contexto internacional. Iniciando su gestión poco después del estrepitoso colapso del comunismo, en un mundo donde se acelera el proceso de globalización al que nos refiriéramos en el capítulo 4, Chile tiene pocos incentivos para un regreso al pasado. Al contrario, las experiencias que se desarrollan en el resto del continente, particularmente en Bolivia, México, Argentina, Perú, México y Venezuela, muestran las dificultades que recorren los gobiernos que intentan superar décadas de manejo populista de la cosa pública. Chile, en cambio, con una economía bien encarrilada, aparece más bien como el punto de llegada que estos otros países, de un modo u otro, intentan alcanzar.

Pero también hay razones internas, propias de la dinámica del mismo proceso de transición que se ha llevado a cabo. A pesar de que la Concertación Democrática, la coalición gobernante, recibe la presión de demandas sociales para iniciar políticas redistribucionistas, éstas no son intensas ni generalizadas, y pueden satisfacerse con medidas que en poco alteran la vigencia general de la economía de mercado y despiertan escasa oposición en el amplio sector que apoya vivamente las transformaciones realizadas. "El gobierno del Presidente Aylwin debía demostrar entonces que el país, en democracia, era capaz de reencontrar un camino común. El reto era lograr que sectores que parecían irreconciliables transitaran pacíficamente desde un régimen autoritario a una democracia plena, con paz social y tranquilidad laboral. Por otra parte, era necesario continuar el proceso de estabilización de la economía y de reducción de la inflación. Se requería, además, la capacidad de convocar a un sector empresarial renuente y desconfiado de la democracia, para que éste realizara las inversiones que generarían los empleos y asegurarían el crecimiento futuro de la economía." [Foxley, Alejandro, "Los Objetivos Económicos y Sociales de la Transición a la Democracia", en Pizarro, Raczynski y Vial, *Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático*, Ed. Cieplan/Unicef, Santiago de Chile, 1995, p. 12.] Estas palabras, del Ministro de Hacienda del nuevo gobierno, resultan de

por sí claras e ilustrativas de la concepción política que sigue la administración democrática que gobierna a Chile en el nuevo decenio.

Las medidas que se toman, por ello, sólo apuntan a "retocar" mínimamente el modelo para adecuarlo a las líneas programáticas de la Concertación y, en otros casos, a la misma profundización de la economía de mercado ya vigente. En el primer sentido cabe mencionar la sanción de una reforma tributaria que busca ampliar los programas sociales sin que este aumento del gasto repercuta negativamente provocando un déficit fiscal. Por eso se incrementa la tasa que grava a las utilidades de un 10% a un 15% y se lleva al IVA del 16% al 18%. [*Id.*, pág. 19.] La economía no se resiente (ver cuadro 6-4), y se logran en cambio superávits fiscales que hasta allí no se habían producido y un mejor control de la inflación, que baja sistemáticamente a partir de 1990, a lo cual ayuda también, sin duda, la existencia de un Banco Central con genuina independencia. [*Este último punto ha sido especialmente destacado en las entrevistas que sostuvimos con Carlos Cáceres y con Gabriel del Fávoro.*] Las inversiones en lo social, sin embargo, no parecen haber producido hasta ahora resultados de mayor significación.

Cuadro 6-4

Indicadores Principales de la Economía Chilena, 1990-1996

Años	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Crecimiento del PIB (%)	3.3	7.3	11.0	6.3	4.1	8.2	6.5
Déficit fiscal como % del PIB	1.5	-1.1	-1.2	-0.6	-1.7	-2.6	-1.0
Inflación, variación porcentual	27.3	18.7	12.7	12.2	8.9	8.2	6.6
Desempleo (%)	6.5	9.3	7.0	6.2	8.3	7.4	7.2
Salario Real (1980 = 100)	104.9	106.7	112.0	117.0	121.3	126.2	131.6

Nota: Hay ligeras discrepancias en las cifras de diferentes fuentes consultadas, lo cual es frecuente en datos recientes, que no alcanzan sin embargo a modificar las tendencias generales observadas. Fuentes: CEPAL, *Op. Cit.* y Pizarro et al., *Op. Cit.*

Los datos del cuadro 6-4 son elocuentes en cuanto a mostrar el comportamiento estable y ascendente de la economía chilena: el producto total crece a tasas aceptables, lo suficientemente altas como para garantizar un progresivo aumento del bienestar de los habitantes, efecto que además se percibe en el intenso y sostenido aumento de los salarios reales. La inflación disminuye de un modo gradual, hasta el

punto de que Chile ya se encuentra en el grupo de países que actualmente poseen tasas inferiores al 5% anual, lo cual es propulsado por una política fiscal que arroja por lo general superávits y por una conducción prudente de su Banco Central. El desempleo muestra los altibajos propios de una economía de mercado, aunque todavía presenta tasas demasiado altas como para resultar satisfactorio. Las inversiones extranjeras no sólo afluyen a Chile desde el exterior: ahora son los chilenos, con el capital acumulado en las AFP, quienes buscan oportunidades externas para colocar el exceso de fondos que se genera internamente. [V. Frediani, Ramón O., *Planes de Estabilización y Reforma Estructural en América Latina*, Edit. Kas/CIEDLA, Buenos Aires, 1996, pág. 30.]

En suma, después del cambio hacia la democracia, y ya producidas las segundas elecciones presidenciales, que ganó Eduardo Frei Ruiz-Tagle en 1993, el tránsito de Chile hacia una economía de mercado puede considerarse como consolidado y exitoso más allá de cualquier duda razonable. [V. *íd.*, pág. 29.] Nuevas privatizaciones continúan el camino emprendido hace ya más de veinte años mientras las regulaciones y la intervención del estado se mantienen dentro de límites bastante prudentes. La situación política, todavía convulsionada a veces por la herencia del régimen pinochetista y las retaliaciones tardías que buscan sus más implacables oponentes, resulta sin embargo mucho más estable de lo que aparenta ser, especialmente si nos guiamos por los despachos de un periodismo que sólo resalta los puntos conflictivos y no se preocupa por exhibir la continuidad de fondo del sistema.

¿Cual es el balance final de toda esta experiencia? ¿Cual ha sido el "costo social" o, dicho en términos menos sesgados, cuales han sido las repercusiones sociales del cambio producido? ¿Qué preocupaciones, qué riesgos se presentan en la hora actual? Trataremos de responder a estas preguntas, en la medida limitada de nuestras fuerzas, en las páginas que siguen.

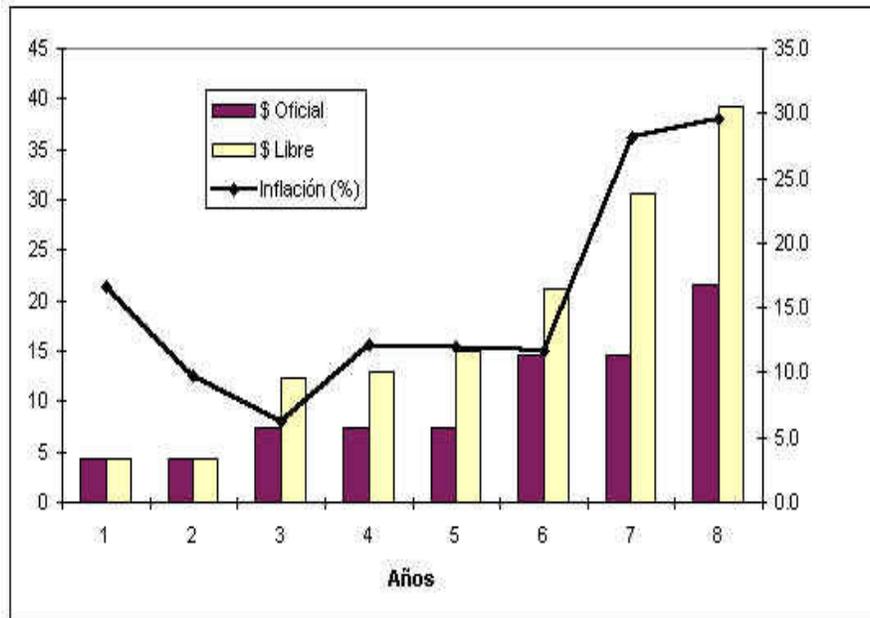
6.4 El Exito del Modelo

El desempeño de Chile durante el período de reformas ha sido totalmente anómalo dentro del concierto latinoamericano. Mientras algunos de esos países se sumían en largas crisis de las cuales aún están tratando de salir Chile, atravesando también -es cierto- momentos difíciles, ha logrado salir del estancamiento y crecer a un ritmo que le garantiza un mejoramiento sustancial de sus condiciones de vida. El PIB, por ejemplo, ha crecido un 82% en la década de 1983 a 1993, una década que en la región se consideró "perdida", y lo ha hecho con una inflación perceptiblemente decreciente y tasas de desempleo que son históricamente bajas. [V. Morandé, *Op. Cit.*, pág. 5.] Y este crecimiento, contradiciendo las teorías en boga durante la época precedente (v. supra, 2.1 y 2.4), no se ha hecho bajo los impulsos de un estado "promotor" o "planificador del desarrollo", ni cerrando las fronteras del país. Ha sido en cambio presidido por una disminución notable del papel del estado, en la economía y en la sociedad toda, que permitió que las fuerzas creativas de los ciudadanos se expresaran y se plasmaran en innumerables iniciativas. La disminución del papel del estado, perceptible a través de innumerables indicadores, puede apreciarse fácilmente si nos detenemos a cuantificar el peso del gasto público como porcentaje del producto total de la nación. Este valor, que alcanzaba un 44,7% en 1973, cuando asume el régimen militar, descendió abruptamente en los primeros años para situarse, en 1982, ya en la cifra más razonable del 29%. Las posteriores reformas lo

hicieron descender aún más, para llegar en 1990 a un valor del 16%, rango dentro del cual se ha mantenido hasta nuestros días. [V. González Rubí, *Op. Cit.*]

Gráfico 6-1

Chile: Participación del Gasto Público en el PIB, en %



La historia de lo sucedido, relatada en parte en este capítulo, sirve sin embargo para mostrar que el cambio hacia una economía libre no está exento de tropiezos y dificultades, que no es un camino real bien pavimentado y recto sino una senda donde no faltan los peligros y las amenazas, y donde tomar decisiones adecuadas en el momento oportuno permite evitar muchos riesgos y cosechar anticipadamente favorables resultados. Permite apreciar también que el éxito no se consigue en el corto plazo, pues se necesitan algunos años para que la economía se recupere de anteriores malos manejos y comience a dar los frutos apetecidos. El carácter peculiar de la experiencia chilena, que inició un proceso prácticamente sin antecedentes en el mundo, explica también parte de las dificultades y los errores cometidos: sin experiencia previa, avanzando contra las corrientes de pensamiento que todavía predominaban hacia mediados de los setenta, los artífices de los cambios marcharon muchas veces a tientas, sin referencias históricas concretas que les permitiesen evaluar su propia acción. De esta circunstancia provienen muchas de las fallas que el análisis puede hoy encontrar en el proceso. Pero de allí, también, el singular mérito que tiene una transformación emprendida con mucha más creatividad y decisión de la que usualmente nos reconocemos los latinoamericanos.

El Pecado Original del Proceso Chileno

Aun entendiendo estos problemas, como buena parte de los analistas latinoamericanos lo hace ya, quedan dos sombras sobre el llamado modelo chileno que es preciso considerar en esta evaluación. La primera se

refiere al llamado "pecado original" de esta "exitosa transformación capitalista", que es "impuesta por la fuerza" y no "brota pacíficamente a través de los años, no surge de la discusión y el 'tira y afloja' de la democracia, sino que la instaura una dictadura militar cuyo objetivo inicial, desde luego, no era ese." [Fontaine, *Op. Cit.*, pág. 93.] Esta debilidad inicial del modelo nos remite entonces a formular ciertas preguntas que, hasta hace poco, se hacían muchos latinoamericanos: ¿es posible emprender una transformación de tal magnitud como la analizada en el contexto, y con las limitaciones que impone, un sistema democrático? Y, más precisamente: ¿hasta qué punto fue necesaria una dictadura militar para lograr un cambio como el ocurrido en Chile?

Las más recientes experiencias de procesos de ajuste y cambio estructural que luego analizaremos resuelven, por la vía de hecho, los interrogantes presentados: el cambio en democracia sí es posible, y se está realizando simultáneamente en varios países de la región. En el mismo sentido apuntan las incontables experiencias previas -y a veces contemporáneas- de gobiernos militares que sólo dieron por resultado que sus países profundizaran aún más el modelo estatista de gestión económica que venían aplicando. Pero, además, los propios protagonistas del cambio que hemos consultado refuerzan el punto de vista que considera la coexistencia de un gobierno militar con las reformas de mercado como proviniendo más de una **coincidencia** que de una relación causal. [Cf. Gallagher, *Op. Cit.*, pág. 152.] Y es obvio que los dos aspectos fundamentales del problema, el político y el económico, hunden sus raíces en la fuerte experiencia que sufrieron los chilenos durante el gobierno de la Unidad Popular.

Fue el caos generado por el intento de llevar a Chile por el camino del socialismo el que hizo sentir a los chilenos la importancia y la necesidad del orden, un orden que, ya hacia mediados de 1973, estaba claro que no podía ser impuesto más que por el Ejército o por el Partido Comunista y sus aliados. La primera alternativa, aunque inevitablemente cruenta y objetable desde el punto de vista de los derechos humanos, tenía la indudable ventaja de permitir varias salidas posibles, de estar abierta al cambio en el futuro. La segunda, ya entrevista claramente en ese Chile de las colas y el desabastecimiento, ofrecía en cambio el porvenir congelado de los países del Este de Europa y no era mejor -sino en realidad mucho peor- desde el punto de vista de las libertades y los derechos de la persona humana. No puede acusarse a los chilenos, entonces, por haber elegido la primera vía, sin que esto signifique convalidar los excesos que más tarde se cometieron. [Fue la convicción de que no había otra alternativa para esta disyuntiva de hierro, conversada largamente con algunos amigos, la que me hizo salir de Chile a fines de 1972.]

Desde el punto de vista económico, igualmente, resulta claro que después de Allende se hacía necesario algún tipo de cambio en la conducción económica. Los datos presentados en el cuadro 6-1 son más que elocuentes en cuanto a mostrar el fracaso de la economía estatizada que se trató de imponer durante su gobierno. Por eso no puede extrañar que el grupo de economistas que propuso y encabezó la transformación fuese mucho más amplio y tuviese una convicción más profunda que la que mostraban algunos colegas suyos -igualmente liberales- dispersos por todo nuestro subcontinente. Ni puede sorprender que un gobernante autoritario, educado en la disciplina rígida del pensamiento militar, estuviese dispuesto a escucharlos y, en definitiva, a seguir sus propuestas.

La convergencia entre estas dos líneas de acontecimientos, sin embargo, no fue automática ni fácil de realizar. Como lo puntualiza José Piñera: "En realidad, cada decisión y cada reforma tuvo que ir siempre acompañada de una ardua labor de convencimiento desde el presidente de la república, pasando por los Comandantes en Jefe, los equipos asesores, los comités militares, y llegando muchas veces a los funcionarios públicos que eran necesarios para ejecutar las medidas." [Piñera, *Op. Cit.*, pág. 89.] El

liberalismo económico afectaba grandes intereses -los intereses corporativos de empresarios y de sindicalistas, de agricultores y de funcionarios públicos- y contradecía de plano los hábitos de pensamiento heredados de una larga época.

De ningún modo, sin embargo, la dictadura fue indispensable para enfrentar el malestar creado por los cambios. "El mito de reformas económicas aplicadas por un gobierno autoritario está a menudo acompañado de imágenes de masas de trabajadores resisitendo los cambios y reprimidos por los tanques. Esa imagen de Chile no es más que eso, un mito absolutamente alejado de la realidad." [*Id.*, pág. 86.] Porque si bien el gobierno militar reprimió a los dirigentes de la UP y luego, ya en los años ochenta, a quienes promovían el fin de la dictadura, "nunca se usó la fuerza para resolver conflictos laborales o imponer soluciones económicas durante el gobierno militar". [*Id.*, pág. 82.] Esto, en cambio, lo realizaron innumerables veces los anteriores gobiernos democráticos, que tuvieron la responsabilidad de enfrentamientos que en ocasiones llegaron a ser sangrientos.

Para lo que sí sirvió la dictadura fue para desarrollar los cambios con una continuidad y una decisión que seguramente no hubiera podido tener un gobierno mucho más débil. Pero la debilidad o fuerza de un gobierno, como lo sabe bien todo estudioso de las realidades políticas, no depende realmente de su carácter democrático o militar, sino de muchos otros factores que resultaría inapropiado exponer *in extenso* aquí. Una dictadura puede ser débil -como la peruana entre 1975 y 1980, para sólo dar un ejemplo- y un gobierno democrático puede ser fuerte -como el de Paz Estenssoro en Bolivia cinco años después- según el apoyo con que haya surgido, su relación política con la ciudadanía, la convicción y consistencia de su política, la limpieza de sus ejecutorias y mil otros factores más que se entrelazan de una manera bastante compleja. El gobierno de Pinochet era fuerte -eso nadie lo duda- pero no porque tenía a su disposición las tanquetas que también han tenido muchos otros dictadores; era fuerte porque surgía del convencimiento de que había salvado a Chile del caos y porque tenía la voluntad para llevar a cabo una transformación estructural coherente que fue proporcionando, con el paso del tiempo, resultados concretos para los chilenos. [*Cf. Gallagher, Op. Cit.*, pág. 154.]

Pobreza y desigualdad social

La segunda gran objeción que se hace al modelo chileno, según lo que exponíamos al comienzo de esta sección, es de un carácter bastante diferente. Se refiere a la crítica, bastante generalizada aún hoy, de que el crecimiento de Chile se logró agravando las desigualdades sociales, ensanchando el abismo entre "unos pobres que se hacen cada vez más pobres y unos ricos que se hacen cada vez más ricos". Como esta crítica tiene que ver, en definitiva, más con el juicio global que se hace a la economía de mercado que con particularidades específicas al caso chileno, tendremos oportunidad de discutirla al final de este libro, cuando evaluemos de un modo global las transformaciones que se han producido en el conjunto de América Latina. No obstante, y para clarificar de partida el panorama, mostraremos algunos datos que nos permitirán apreciar lo que ocurrió concretamente en el caso que estamos estudiando.

Lo primero que conviene tener en cuenta es que el ingreso de *todos* los chilenos creció sustancialmente como producto de la transformación realizada. Si bien no disponemos de estadísticas para todo el período que estamos considerando existe información bastante completa para los últimos años que muestra una disminución de la pobreza [*Hemos objetado seriamente en otras publicaciones los criterios y la metodología con que se mide una "pobreza" que se absolutiza y toma como cualidad positiva: v. Sabino, Carlos A., "La Pobreza en Venezuela", en Estrategias para Superar la Pobreza, Ed. por CEDICE- FKA-Pensamiento y*

Acción, Caracas, 1996, pp. 51 a 53, y "Mitos sobre la Pobreza", en Tópicos de Actualidad No. 840, CEES, Guatemala, 1998. Utilizamos sin embargo estos datos como elementos ilustrativos y de comparación para enfrentarlos a quienes, desde posiciones muy diferentes, los aceptan como válidos e incontrovertibles.] bastante perceptible: las personas que vivían en Chile bajo la llamada línea de pobreza disminuyen en porcentaje -y en números absolutos también- de un modo sostenido entre 1987 y 1994, según lo expresan las cifras del cuadro 6-5.

Este fenómeno es producto del creciente ingreso del que van disponiendo los chilenos, lo cual coincide bastante estrictamente con la evolución del PIB ya comentada y se expresa también en el valor de los ingresos promedio de los hogares, según cifras que presentamos en el cuadro 6-6.

Cuadro 6-5

Porcentaje de Personas que Vivían bajo la "Linea de Pobreza" en Chile, 1987-1994

	1987	1990	1992	1994
Indigentes	16.8	13.8	9.0	8.0
Pobres no indigentes	27.8	26.3	23.7	20.5
Total Pobres	44.6	40.1	32.7	28.5
No Pobres	55.4	59.9	67.3	71.5

Fuente: Pizarro et al. (comp.), *Op. Cit.*, pág. 144, y Sancho M., Antonio, "Reflexiones en Torno a la Pobreza y la Distribución del Ingreso", Serie *Opinión Social* No. 35, ILD, Santiago, 1996, pág. 6.

Cuadro 6-6

Ingresos Monetarios Promedio de los Hogares según Quintiles

En pesos constantes de noviembre de 1994

Quintil*	1987	1990	1992	1994	Var. 94/87
I	44,146	46,159	58,224	68,025	54,1 %
II	83,047	96,879	114,747	126,172	51,9 %
III	121,267	142,663	166,391	181,979	50,1 %
IV	183,347	209,589	244,599	280,886	53,2 %
V	549,441	608,481	716,834	869,742	58,3 %
Promedio	196,259	220,796	260,167	305,371	55,6 %

* El quintil I corresponde al 20% más pobre de la población.

Fuente: Camhi, Rosita, "Pobreza y Distribución del Ingreso: Factores y Políticas Relevantes", Serie Informe Social No. 43, ILD, Santiago, 1997, pág. 5. El quintil I corresponde al 20% más pobre de la población.

En el cuadro se percibe claramente el sustancial incremento de los ingresos de todos los estratos sociales en que puede dividirse la población de Chile, encontrándose también que cada uno de ellos crece casi a la misma velocidad, aunque el estrato de menores ingresos crece más rápido a partir de 1990. La conclusión es clara: hay un mejoramiento progresivo y bien perceptible de las condiciones de vida de toda la sociedad aunque las diferencias de ingreso -a pesar del cambio en las políticas sociales operado a partir de 1990- se mantienen prácticamente sin alteración. Lo interesante de esto último es que la distribución del ingreso no parece mostrar variaciones significativas aún si se toma en cuenta un período mucho más amplio. Así, las cifras correspondientes no varían prácticamente en nada desde 1965 en adelante, pues en esta fecha el 20% más pobre de la población obtenía el 4% de los ingresos y el 80% más rico el 55,6%, en tanto que 30 años después los valores eran de 4,6% y 55,6%, sin que en el período intermedio se presente ninguna variación de consideración. [V. Camhi, Rosita, "Pobreza y Distribución del Ingreso: Factores y Políticas Relevantes", Serie Informe Social No. 43, ILD, Santiago, 1997, pág. 6.] Esto, teniendo en cuenta los obvios errores de muestreo que incorporan estas cifras, hace que la distribución del ingreso, desde todo punto de vista, haya permanecido completamente idéntica.

La conclusión final que podemos sacar de este análisis es que las políticas de mercado no produjeron ningún efecto perceptible en la distribución de los ingresos, afirmación que puede aplicarse también a las políticas sociales muy diferentes que siguieron el gobierno de izquierda de la Unidad Popular y los gobiernos demócrata cristianos. La tesis de que los ajustes producen una distribución regresiva del ingreso o que las políticas sociales más activas inducen un cambio en sentido contrario quedan así, al menos de acuerdo a estos datos, completamente desvirtuadas.

Tendremos oportunidad de volver sobre estos complejos problemas hacia el final de esta obra, cuando hagamos los análisis comparativos entre los diferentes casos estudiados. Ahora, para cerrar este capítulo, comentaremos brevemente lo que puede esperarse en lo sucesivo del proceso de cambios chileno.

El Futuro

Carlos Cáceres, [Los primeros cuatro puntos que siguen, así como parte de las debilidades que señalamos más abajo, nos fueron presentados con claridad por Carlos Cáceres, en entrevista sostenida el 10 de diciembre de 1997 en Santiago de Chile. De un modo bastante coincidente se expresaron también otros entrevistados, como Gabriel del Fávoro y Denise Choumdumjian.] afirma que las **fortalezas** principales de Chile pueden resumirse como sigue:

- ◆ Existe un consenso básico sobre aspectos sustantivos del modelo económico. Todas las fuerzas principales del país aceptan que es necesario continuar con una sana política fiscal y monetaria que asegure el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos. Las ventajas de tener una economía abierta, guiada esencialmente por el mercado, ya no se discuten, y nadie propone regresar al sistema estatista que tan claramente fracasó.
- ◆ Chile, por otra parte, ha logrado diversificar su comercio exterior, tanto en cuanto a los productos como a los países a donde exporta, lo que reduce su vulnerabilidad como economía.
- ◆ El sistema, después de 25 años de experiencia, resulta creíble y digno de confianza. Esto no sólo se refiere a la política económica sino también a la existencia de una institucionalidad política coherente que respeta los derechos de propiedad, permite el desarrollo y garantiza la estabilidad general del país. En este sentido resulta fundamental la independencia que los poderes públicos tienen entre sí y la autonomía que ha alcanzado el Banco Central de Chile
- ◆ El empresariado chileno posee ahora una nueva actitud, que acepta sin reticencias la competencia y reconoce el valor de la eficiencia para ganar mercados, conservarlos y obtener ganancias.
- ◆ Chile tiene hoy una imagen de país serio, confiable, con una economía sana que crece consistentemente y promueve el ahorro interno, en especial gracias a los efectos que produce el sistema de fondos privados de pensiones. Si bien ninguno de nuestros entrevistados mencionó este punto -quizás por considerarlo obvio- resulta importante destacarlo al hacer este balance final.

Pero hay también puntos preocupantes. Entre ellos destaca:

- ◆ El sistema de mercado es aceptado antes que nada por sus éxitos, no por convicción profunda. Por eso se procura mantenerlo pero se hacen pocos esfuerzos para profundizarlo o ampliarlo. Hay -y esto lo agregamos nosotros- una especie de actitud *conservadora*, tanto en la coalición gobernante como en la oposición, que ve con satisfacción las reformas realizadas pero no tiene el vigor intelectual para seguir avanzando hacia una economía más libre y menos regulada. En este sentido destaca

la presencia, todavía, de un sector estatal de la economía que incluye a CODELCO, la importante empresa minera, y algunas otras empresas más que no han sido aún afectadas por la privatización.

- ◆ El estado se ha ampliado algo en estos últimos años, y se constata que su crecimiento es mayor que el de la economía en su conjunto. Esto puede derivar en una tendencia hacia la ampliación de sus funciones y su papel que podría afectar negativamente al país en un futuro de mediano plazo, especialmente en el sentido de volver a políticas que tiendan hacia la "redistribución del ingreso".
- ◆ Se percibe un cierto aumento de la corrupción.
- ◆ Existe una generalizada actitud de aceptar la economía de mercado en general pero, simultáneamente, destacando sus supuestas fallas o ineficiencias para proponer en consecuencia medidas que lo "retoquen" o "mejoren", especialmente en áreas que tienen que ver con la ecología, los problemas sociales y otros puntos semejantes.
- ◆ La etapa del régimen militar, en cierto sentido, aún no ha sido cerrada definitivamente. Existe un sector de la sociedad chilena, evidentemente no mayoritario pero sí bastante amplio y con buen acceso a los medios de comunicación, que pretende cobrarse una revancha con el régimen pinochetista aun a riesgo de producir un cierto nivel de inestabilidad política. No pareciera que estas fuerzas estuviesen en condiciones de alterar en profundidad el panorama actual de Chile, pero en todo caso generan problemas políticos cuya repercusión de ninguna manera puede ser desdeñada *a priori*.

En suma, luego de un largo y accidentado proceso de reformas, Chile ha llegado hoy a plantearse muchos de los problemas que son típicos de las economías más desarrolladas. Esto, que habla sin dudas del éxito alcanzado, entraña sin embargo también una preocupación: Chile no es todavía un país desarrollado y por lo tanto resultaría peligroso que comenzara a realizar políticas que podrían dañar seriamente su aspiración a convertirse en una nación moderna y próspera, especialmente cuando muchas de esas políticas están siendo hoy seriamente cuestionadas en las mismas naciones que durante tanto tiempo las han llevado a cabo.

Capítulo 7

La Hiperinflación Boliviana

Bolivia ha sido tradicionalmente uno de los países más pobres de la América Latina. Con una economía minera y agrícola, y un amplio sector indígena campesino, su ingreso por habitante ha estado siempre entre los más bajos de toda la región. La historia boliviana, por otra parte, ha mostrado durante largos períodos una inestabilidad expresada en innumerables golpes de estado y dictaduras de diferente tipo, en un contexto general en el que las Fuerzas Armadas intervenían frecuentemente en la política del país y donde un sindicalismo más o menos revolucionario adquirió un poder desconocido en otras latitudes.

Desde 1982, sin embargo, y luego de varios años turbulentos, Bolivia posee por primera vez un orden democrático que ha logrado consolidarse al punto de que ya se han producido cuatro transferencias pacíficas del poder a partidos o coaliciones que no estaban en el gobierno. La alternabilidad propia de la democracia se ha complementado de un modo admirable con el giro radical que emprendió su economía muy poco después de haber retornado a la democracia.

Las reformas económicas bolivianas comenzaron en 1985, bastante después que las chilenas pero antes que las del resto de Latinoamérica, cuando el país vivió una crisis sin precedentes que lo llevó a soportar una brutal hiperinflación. Para esa época el producto interno bruto por habitante del país había descendido acusadamente, resultando un 20% inferior al de 1980 y superando, en la región, sólo al de Haití. [V. CEPAL, *Anuario Estadístico 1993, Op. Cit., pág. 188.*] Ya para el momento, sin embargo, el panorama internacional era bastante diferente al de mediados de los años setenta. Margaret Thatcher y luego Ronald Reagan habían emprendido importantes acciones para llevar al Reino Unido y a los Estados Unidos a una economía más libre y más apegada a los equilibrios de mercado. El keynesianismo, aceptado hasta entonces casi como artículo de fe, comenzaba a ser abandonado en la teoría y en la práctica, mientras que el comunismo, gracias a las incipientes reformas de Gorbachov, iniciaba el tránsito hacia su decadencia final. Los países latinoamericanos, con pocas excepciones, estaban sin embargo abrumados por la crisis de la deuda externa que se generalizó en 1982.

En 1989, muy poco antes de la caída del Muro de Berlín, el contraste entre La Paz y el Perú de Alan García, azotado en ese momento por una inflación descontrolada, era sinceramente impactante. La economía boliviana mostraba a la vez estabilidad y vitalidad, mientras que su vida política parecía haber superado definitivamente el estereotipo de una nación incapaz de gobernarse a sí misma. No dejaba de llamar la atención que, en tan poco tiempo, Bolivia hubiese podido experimentar un cambio tan profundo y radical.

Al producirse en democracia el cambio estructural boliviano contradujo la tesis de quienes sostenían que era imprescindible una dictadura para lograr imponer las reformas. La idea, sin embargo, quedó flotando todavía durante algunos años entre muchos observadores latinoamericanos: Bolivia era un país económicamente pequeño y

su proceso de cambio –en muchos sentidos– era menos espectacular que el de Chile. Pero, en un entorno que ya cambiaba decididamente hacia la economía de mercado, la experiencia boliviana resultó una confirmación importante de que podía salirse de la grave crisis de la deuda mediante vías opuestas a las del populismo y la economía cerrada que se practicaban hasta entonces.

7.1 Un Poco de Historia

Para comprender lo que ocurría en Bolivia antes de las reformas es necesario que nos remontemos bastante hacia atrás, pues de otro modo no puede percibirse el complejo panorama de fuerzas que se presentaba al momento de la crisis. Lo haremos, claro está, sintetizando lo más posible el desarrollo de los acontecimientos, pero tendremos que comenzar nuestro análisis en una fecha algo lejana aunque muy bien conocida por los bolivianos: el 9 de abril de 1952.

Ese es el día en que se produce en Bolivia una revolución popular, encabezada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) de Víctor Paz Estenssoro, que cambiaría por completo la faz económica y política del país. La revolución "movimientista" puede ubicarse, sin mayor dificultad, dentro de los lineamientos generales que definen el populismo latinoamericano, aunque se caracterizó por una intensidad pocas veces vista en la región. Su contenido era francamente antioligárquico, opuesto a la concentración del poder económico y político que un sector muy reducido del país había logrado apoyándose sobre las Fuerzas Armadas, lo que le daba por lo tanto un tinte también antimilitarista. Contaba con el concurso del sindicalismo organizado y de su líder, Juan Lechín, quien se convertiría, andando los años, en un personaje casi legendario de la política boliviana.

Las transformaciones más importantes que realizó la Revolución del 9 de Abril fueron: a) la nacionalización de la gran minería del estaño –principal producto de exportación– cuyas minas pasaron a integrar la COMIBOL, Corporación Minera de Bolivia; b) una reforma agraria que repartió la tierra entre los campesinos, creando un amplio sector de pequeños propietarios que sería fiel al MNR por varias décadas; c) la concesión del voto a los analfabetos, que hasta allí no tenían derechos políticos plenos y, d) una profunda purga en las Fuerzas Armadas, que fueron prácticamente reconstituidas en toda su extensión. [V. Cole, Julio Harold, *Latin America Inflation. Theoretical Interpretations and Empirical Results*, Praeger ed., New York, 1987, pp. 47 y ss. y Gallardo Lozada, Jorge, *De Torres a Banzer: diez meses de emergencia en Bolivia*, Ed. Periferia, Buenos Aires, 1972.]

Paz Estenssoro, que gobernó de 1952 a 1956, implantó en el país el tipo de política económica caracterizado por el proteccionismo, los subsidios, el intervencionismo y los gastos descontrolados del estado que describimos en capítulos anteriores. El resultado fue un enorme desequilibrio fiscal que, a su vez, produjo una inflación que llegó a ser la más alta de América Latina para ese entonces y que obligó al segundo mandatario del

MNR, Hernán Siles Zuazo, a aplicar ciertas medidas severas de control fiscal. [V. Cole, *íd.*] Siles gobernó hasta 1960, cuando lo sucedió otra vez Paz Estenssoro, pero la continuidad del régimen de la revolución se quebró cuatro años más tarde: El Gral. René Barrientos, quien era entonces vicepresidente, retornó a la práctica de los golpes de estado tan habitual en la anterior política boliviana y asumió directamente el poder con el apoyo de las fuerzas armadas.

De allí en adelante, y especialmente después de su muerte en el cargo, se abrió un período de inestabilidad donde se sucedieron rápidamente conspiraciones, golpes y toda clase de regímenes políticos, incluyendo el del General Juan José Torres, que tenía una clara orientación socialista y llegó a gobernar durante diez meses, entre 1970 y 1971, cuando también estaban en el poder Allende en Chile y Velasco Alvarado en el Perú. [Cf. Gallardo, J., *Op. Cit.*] A Torres lo derrocó el Cnel. Hugo Bánzer Suárez, quien implantó un régimen dictatorial, redujo en algo el papel del estado en la economía y logró resultados bastante positivos en cuanto a crecimiento e inflación. En efecto, Bolivia creció a tasas superiores al 5% anual durante ese período y logró mantener la escalada de precios dentro de límites bastante aceptables (v. *infra*, cuadro 7-1).

Pero a la dictadura de Banzer, a pesar de algunos aciertos en política económica, le faltaba la base de sustentación que logró mantener a Pinochet en el poder. No había ni una justificación política sólida ni un audaz programa fundacional de reformas que pudiera hacer aceptable ante la opinión pública la permanencia de su régimen. "Después de catorce años de gobiernos 'extra-constitucionales' el clamor popular por la democracia se hizo indetenible, y un movimiento de resistencia civil apoyado por la Iglesia Católica forzó eventualmente a Banzer a convocar a elecciones. (Debería mencionarse que las presiones internacionales también contribuyeron a la 'democratización')." [Cole, J., *Op. Cit.*, pág. 48. V. también *supra*, 3.3.] Una oleada de huelgas de hambre que se extendió por todo el país pesó decisivamente para que se llegara a este resultado.

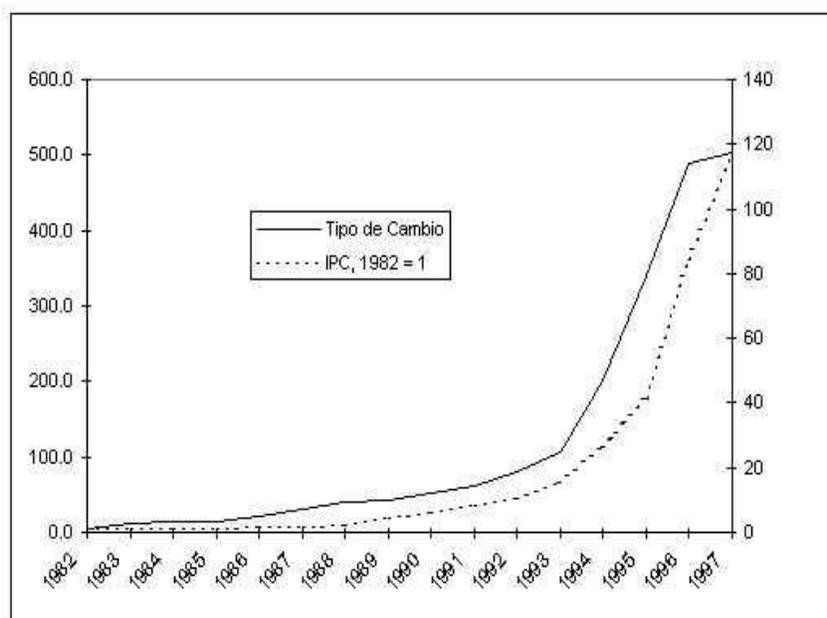
Lo que siguió fue otro de esos típicos períodos de inestabilidad que tanto han contribuido a crear la imagen que tuvo Bolivia como el país de los golpes de estado. Las elecciones de julio de 1978 fueron cuestionadas y el propio candidato supuestamente triunfante dio un golpe incruento. A éste le siguió otro golpe en noviembre, nuevas elecciones al año siguiente, un presidente interino elegido por el congreso, otro golpe de estado, otro presidente designado por el congreso, nuevas elecciones y dos golpes de estado más, hasta que finalmente el Gral. Vildoso, a la sazón en el poder, convocó nuevamente al Congreso de la República para que, según la ley boliviana, designase al Presidente de la República, ya que ningún candidato había logrado mayoría absoluta en las elecciones de 1980. El congreso eligió a quien había obtenido la mayor votación en esa ocasión: se trataba nuevamente de Hernán Siles Zuazo quien, habiendo abandonado el MNR hacía ya largo tiempo, encabezaba entonces la Unidad Democrática Popular, una coalición de izquierda. En total se habían sucedido siete presidentes militares y tres civiles en apenas cuatro años. [V. *íd.*, pp. 49–50.]

Cuando Siles asumió la presidencia en octubre de 1982 la situación política estaba muy lejos de haberse consolidado y la economía, por su parte, manifestaba ya signos preocupantes de deterioro. Las presiones de la izquierda y el sindicalismo, fortalecidos tras los últimos años de lucha, se sumaban a la presencia de una institución militar acostumbrada a intervenir desembozadamente en la vida política del país, todo lo cual conformaba un cuadro de debilidad institucional a la que no poco contribuía la carencia casi absoluta de una verdadera tradición democrática.

La economía, por otra parte, conducida por gobiernos débiles y transitorios que poco hacían para mejorarla, presentaba ya los signos característicos de la crisis final del modelo de crecimiento hacia adentro. "Durante el período [de] 1976 a 1981, el déficit del sector fiscal no financiero promediaba alrededor del 9,5% del PIB", [Cariaga, Juan L., *Estabilización y Desarrollo. Importantes Lecciones del Programa del Programa Económico de Bolivia*, Ed. FCE/Los Amigos del Libro, La Paz, 1996, pág. 29.] lo cual inducía ya una elevada inflación y un progresivo endeudamiento. La situación financiera del país era grave: los ingresos fiscales disminuían en términos reales y del mismo modo descendía la capacidad de pago frente a los acreedores externos. Hacia mediados de 1981 se había llegado prácticamente a una cesación de pagos con el extranjero y el gobierno militar había apelado a un control de cambios para evitar el descenso de las reservas. La economía, en conjunto, se precipitaba hacia una severa crisis. [V. Cole, *Op. Cit.*, pp. 50 y 52, y Cariaga, *Op. Cit.*, pp. 61 y 64.]

Gráfico 7-1

Deuda Pública Externa e Inflación en Bolivia, 1971-1982



7.2 La Hiperinflación

En estas delicadas condiciones llegó Hernán Siles Zuazo nuevamente a la presidencia de Bolivia. Bajo la amenaza latente del retorno de los militares a sus prácticas golpistas, y ante un sindicalismo poderoso que reclamaba un rápido restablecimiento de su nivel de vida y estaba dispuesto a todo por conseguirlo, Siles escogió la consolidación de la democracia como su meta principal. Ello parecía comprensible pues la situación, como se ha observado, se caracterizaba por "un sistema político con alto grado de inestabilidad, un estado débil y reducidos márgenes de gobernabilidad", [Equipo Técnico de UDAPE (Juan Carlos Requena et al.), *El Caso Boliviano. Ajuste Estructural y Crecimiento Económico: Evaluación y Perspectivas del Caso Boliviano*, Ed. KAS/CIEDLA, Buenos Aires, 1993), pág. 8.] y una población a la expectativa que depositaba muchas esperanzas en el nuevo gobierno civil.

Siles, lamentablemente, defraudó en buena medida tales expectativas: si bien logró que la democracia se consolidara, su política económica resultó en definitiva desastrosa, ahondando la crisis del país hasta un punto realmente inconcebible. La gran paradoja de su actuación como gobernante es que, habiendo sido capaz de controlar la inflación provocada por Paz Estenssoro en su primer gobierno, allá por los años cincuenta, Siles ahora acudió a una receta totalmente inconveniente para enfrentar la crisis, llevando así a Bolivia a una hiperinflación que sólo puede compararse con la que, en tiempos de guerra o de inmediata postguerra, tuvieron Alemania, Austria, Hungría o Polonia.

En dos aspectos fundamentales pueden resumirse las equivocaciones del nuevo gobierno: en su manejo de las cuentas fiscales y en la política cambiaria que adoptó como parte del paquete de medidas económicas establecido en noviembre de 1982. Ambas líneas de acción resultaron a la postre decisivas para que toda la situación económica del país escapase de sus manos.

El gasto fiscal aumentó bruscamente desde los mismos inicios de la nueva administración, mientras los ingresos, paralelamente, acusaban un fuerte deterioro. Si descontamos los efectos de la inflación, ya bastante elevada para el momento, y medimos las magnitudes en términos reales, en pesos de 1975 por ejemplo, encontramos que el gobierno elevó los gastos de 1.442 a 9.056 millones de pesos bolivianos entre el tercer y el cuarto trimestre de 1982, en tanto que sus ingresos, durante el mismo periodo, aumentaban apenas de 582 a 743 millones. [V. Cole, *Op. Cit.*, pág. 53, autor a quien seguimos en buena parte de nuestra exposición en este punto.] Semejante desequilibrio, que se mantuvo en los siguientes años de su gobierno, resultaba totalmente inmanejable y sometía a la economía en su conjunto a una tensión que ésta era incapaz de soportar.

Los motivos de este acelerado aumento del gasto público deben buscarse, como es obvio, en la esfera de lo político. La administración, queriendo respetar los compromisos con los partidos de izquierda y los sindicatos, impuso aumentos generales de sueldos por decreto, implantó la indexación salarial, congeló precios, aumentó el número de empleados del estado –que llegaron a constituir el 26% del total de la fuerza de trabajo– y amplió los gastos de personal de las principales empresas públicas, especialmente YPFB y la COMIBOL. Esta última llegó a tener, al año siguiente, un déficit global equivalente al 1,6% del PIB de todo el país, algo bien grave si tomamos en cuenta que, supuestamente, la COMIBOL era la principal fuente de ingresos de Bolivia. Uno de los puntos que incluía el paquete de medidas de noviembre agravó considerablemente estos problemas: era el que disponía la cogestión, con participación obrera, en los directorios de las dos empresas arriba mencionadas. [V. Cariaga, *Op. Cit.*, pp. 29, 40, 41 y 49, a quien también seguimos en buena parte de lo que sigue.]

El primer plan de "ajuste" del gobierno de Siles, además, estableció un rígido control de cambios que abarcaba todos los tipos de transacciones en moneda extranjera, una paridad fija para la moneda, aumentos en los precios de los derivados del petróleo –que vendía YPFB, la industria estatizada del sector–, nuevos precios máximos para todos los bienes regulados y un aumento general del 30% en el salario mínimo, con incrementos menores para las restantes categorías de asalariados. Según el decreto todo el comercio exterior quedaba canalizado a través del Banco Central. [*Id.*, pág. 48.] Una de las medidas más negativas fue la que pretendía "desdolarizar" la economía, convirtiendo a pesos bolivianos todos los contratos previamente existentes en dólares, u otras monedas, que se hubiesen pactado entre particulares o con el sector público.

Con este conjunto de acciones el gobierno buscaba tanto restablecer el nivel de vida de la población, ya erosionado por la inflación, como aumentar el caudal de divisas disponible, que había descendido mucho y resultaba insuficiente para cumplir los compromisos existentes con el exterior. El resultado, en cambio, fue la aparición de un mercado paralelo de divisas, el aumento del déficit fiscal –que llegó al 14,2% del PIB en 1982– y, en definitiva, la emergencia de una incontrolable inflación.

Como la venta de divisas del Banco Central era prácticamente nula, y muy escasos los bienes que autorizaba importar, se generaron desabastecimientos puntuales que afectaron en importante medida al aparato productivo nacional. La escasez de divisas, por otra parte, hizo que la cotización del dólar en el mercado paralelo fuese aumentando sin pausa, pues las personas ya no podían recurrir a contratos privados en dólares y tampoco se avenían a depositar sus recursos en el sistema bancario nacional, que pagaba tasas muy por debajo de la inflación. En síntesis, la presión por adquirir billetes norteamericanos se fue extendiendo a sectores cada vez más amplios de la población, al punto que gradualmente todos deseaban poseer dólares para protegerse de la inflación y la demanda de la divisa aumentaba sin control. La progresión del precio del dólar, durante esta época, es fiel reflejo de lo que venimos exponiendo: éste se cotizaba, en el mercado libre, a 256 pesos bolivianos en septiembre de 1982, antes de la

asunción del nuevo gobierno, pero a fines de ese año había llegado ya a la cifra de 283 pesos; nueve meses después alcanzaba un valor de 761 pesos, muy superior al de la cotización oficial, que todavía se mantenía en 200 pesos. Las cifras, a partir de allí, siguieron la progresión siguiente:

Cuadro 7-1

Bolivia: Cotización del Dólar Norteamericano, 1982-1985

Año	Mes	\$ Oficial	\$ Paralelo
1982	Diciembre	200	283
1983	Diciembre	500	1,244
1984	Junio	2,000	3,250
	Diciembre	9,000	22,100
1985	Enero	9,000	60,100
	Febrero	50,000	120,000
	Marzo	50,000	121,000
	Abril	50,000	156,600
	Mayo	75,000	248,500
	Junio	75,000	448,000
	Julio	75,000	801,000
	Agosto	75,000	1,050,000

Fuente: Cole, *Op. Cit.*, pág. 42.

La respuesta del gobierno a esta escalada fue más bien defensiva: se actuó siempre con retraso, implementando uno tras otro varios "planes económicos" que sólo consistían en elevar los precios de algunos artículos, devaluar la moneda y, casi siempre, fijar nuevas restricciones que sólo agravaban la situación. Las devaluaciones sólo servían para ajustar con retardo unos precios que ya, en el mercado abierto, habían alcanzado valores muchas veces mayores, por lo que no servían siquiera para paliar la crisis. La brecha que mantenía el dólar oficial, por otra parte, contribuía a agravar una situación donde el gobierno no poseía ya divisas, por lo que no podía cumplir entonces ni con sus compromisos internacionales ni con el abastecimiento del mercado local.

Tuvo que declararse, por ello, una moratoria sobre los pagos de la deuda externa ya en 1982, al no poder cumplirse con la reprogramación que se había acordado el año anterior. A ésta siguieron otras moratorias parciales mientras se proclamaba, en 1984, que el país no pagaría al exterior más que una cifra equivalente al 25% de sus ingresos por exportaciones. Si bien esta medida nunca llegó a ejecutarse cabalmente –incluso porque era tanto el desorden causado por las continuas devaluaciones que resultaba imposible calcular exactamente esas magnitudes– la banca internacional y los organismos multilaterales suspendieron por completo el otorgamiento de nuevos préstamos a Bolivia. [Id., pp. 64 y ss.]

La política gradualista, de hacer pequeños ajustes en los precios pero sin atacar el déficit fiscal ni satisfacer las demandas del exterior, llevó al gobierno a una paulatina pérdida de control sobre la situación económica y política del país. El dólar seguía subiendo, y con éste la inflación, lo que provocaba un malestar social que se extendía de un modo generalizado y preocupante. Los precios aumentaban a una velocidad vertiginosa, como puede apreciarse en las cifras que transcribimos en el cuadro 7-2.

La Central Obrera Boliviana (COB), controlada por la izquierdista federación minera que dirigía Juan Lechín, pasó del apoyo al gobierno a oponerse frontalmente a la gestión de Siles, mientras algo semejante iba ocurriendo con los partidos políticos que constituían su base política de sustentación. Los paros, huelgas, manifestaciones y tomas se producían cada vez con mayor frecuencia e intensidad. El país llegó a estar completamente paralizado en abril y en noviembre de 1984, y nuevamente en abril de 1985, por paros generales lanzados por la COB. [V. Cole, Op. Cit., pág 59.]

Pero el descontento, por cierto, no era exclusivo de los trabajadores ni de los campesinos. Movimientos de base regional adquirían cada vez más agresividad en sus reclamos y protestas, tratando de lograr una mayor autonomía frente al poder central. [V. Equipo Técnico de UDAPE, Op. Cit., pág. 31.] Todo el país reclamaba soluciones mientras la economía se hundía: el PIB, entre 1980 y 1986 –años que de algún modo enmarcan la crisis– experimentó un descenso del 10%, en tanto que la disminución del PIB *per cápita* fue, naturalmente, mucho mayor, alcanzando al 22%. El sector informal crecía velozmente, llegando a superar el 50% de la ocupación total, y el descenso en los ingresos y la inseguridad en que se vivía modificó los valores mismos de la población. No tenían ya ningún sentido ni el ahorro ni los proyectos a mediano plazo. Se vivía con sobresaltos, sin saber si el sueldo podía alcanzar, sin tener idea de cuanto podían valer las cosas mañana. Una fracción significativa de la población abandonó entonces por completo la legalidad y se pasó a "la informalidad delictiva", [Cariaga, Op. Cit., pág. 56.] en buena parte vinculada al tráfico de drogas.

Cuadro 7-2

La Hiperinflación en Bolivia: Aumentos mensuales y anuales en el IPC, en %

Año	Mes	Inflación	
		Mensual	Acumulada
1982			296.5
1983			328.5
1984	Enero	9.6	9.6
	Febrero	23.0	34.8
	Marzo	21.1	63.3
	Abril	63.0	166.1
	Mayo	47.0	291.2
	Junio	4.1	307.1
	Julio	5.2	328.2
	Agosto	15.0	392.4
	Septiembre	37.3	576.1
	Octubre	59.1	975.9
	Noviembre	31.6	1,315.4
	Diciembre	60.9	2,177.2
1985	Enero	68.8	68.8
	Febrero	282.7	377.2
	Marzo	124.9	496.2
	Abril	111.8	566.5
	Mayo	135.7	804.2
	Junio	178.5	1,513.7
	Julio	166.3	2,583.6
	Agosto	166.5	4,367.1
	Septiembre	156.5	6,891.4
	Octubre	98.1	6,761.1

	Noviembre	3.2	6,980.7
	Diciembre	16.8	8,170.5

Fuente: Elaborado sobre la base de datos del BCB proporcionados por Cariaga, *Op. Cit.*, pág. 238.

Siles, sin apoyo y sin una política coherente ante la crisis, intentó al final tomar algunas medidas parciales para sanear la situación, como la eliminación del control de precios en el mercado de bienes, pero ya era tarde para la rectificación: sólo otro gobierno, con un nuevo acuerdo político que lo respaldase, podía intentar la tarea de detener la hiperinflación y encarrilar nuevamente al país. Tratando de proteger al menos la reciente democratización de Bolivia, Siles, con hidalguía, optó por convocar a elecciones anticipadas mucho antes de que concluyera su mandato. El triunfador, por esas ironías de la historia, no fue otro que el viejo líder del MNR, el revolucionario populista de 1952, Víctor Paz Estenssoro.

7.3 La Segunda Revolución de Paz Estenssoro

El 7 de junio de 1985 se realizaron los comicios mencionados, arrojando el siguiente resultado: en primer lugar se situó Hugo Bánzer, el dictador de otros tiempos, que con su partido Acción Democrática Nacionalista, ADN, obtuvo el 28,57% de los votos; en segundo lugar se colocó, muy cerca, Paz Estenssoro, con un 26,42% y, en un tercer puesto muy distante, con 8,86%, el líder del MIR Jaime Paz Zamora, quien apoyara inicialmente la gestión de Siles pero que luego se había distanciado del gobierno y también de las posiciones de izquierda radical para adoptar una postura más cercana a la socialdemocracia. Como ninguno de los candidatos había logrado mayoría absoluta le cupo al Congreso Boliviano escoger al presidente entre los tres candidatos más votados. El MNR logró los sufragios del MIR y Paz Estenssoro fue proclamado presidente, asumiendo el 6 de agosto de ese año.

Demás está decir que Paz Estenssoro afrontaba una situación difícil, que bordeaba el caos, y que todo el país esperaba ansiosamente las medidas que habría de tomar. No sólo la hiperinflación afectaba de un modo terrible la vida cotidiana de la gente sino que además el país no tenía casi reservas internacionales, todos los créditos del extranjero estaban congelados, "el sistema tributario estaba totalmente erosionado, pues las recaudaciones tributarias apenas alcanzaban alrededor del 1,65% del PIB" y las empresas públicas estaban totalmente fuera de control. El PIB había descendido de un modo notable, lo mismo que los ingresos reales de los trabajadores, y "ningún organismo bilateral o multilateral quería hablar seriamente con el gobierno de Bolivia": sus planes de estabilización eran incluso descartados en reuniones con el FMI y otros organismos internacionales. "El país se enfrentaba a la difícil tarea de salir adelante con sus propios esfuerzos". [*Id.*, pág. 166.]

El veterano líder aceptó el desafío y, apenas tres semanas después, el 29 de agosto de 1985, promulgó el Decreto Supremo No. 21.060 que contenía radicales disposiciones para modificar todas las áreas importantes de la economía. La iniciativa, conocida como la Nueva Política Económica (NPE), cambió por completo el curso que venía siguiendo Bolivia.

El decreto fue preparado en tan breve lapso gracias a la voluntad política que manifestó el presidente y a la labor que, de inmediato, emprendió el coordinador de su programa económico, Gonzalo Sánchez de Lozada. Se creó un equipo de trabajo integrado por destacadas figuras –de dentro y de fuera del MNR– que se abocó a trabajar coordinadamente, estudiando y proponiendo soluciones para cada área de la política económica. Las opiniones, por cierto, no eran por completo coincidentes: diversas posiciones teóricas y prácticas se enfrentaban a veces con pasión, como lo relata uno de sus protagonistas, [V. *Id.*, pp. 95 a 101.] debatiendo incansablemente muchas de las delicadas y complejas medidas que debían tomarse. El punto crucial llegó cuando el equipo tuvo que decidir si se adoptaría una estrategia gradualista, como la que había seguido el anterior gobierno, o una de shock. "Las discusiones fueron largas (relata Cariaga) hasta que en un momento determinado primó el criterio político de uno de los integrantes del grupo: el doctor Bedregal" quien "convenció a los miembros que favorecían las medidas gradualistas, que el tratamiento shock era la única salida real, creíble y definitiva para eliminar las expectativas de la hiperinflación. A partir de ese momento las cosas avanzaron casi milagrosamente". [*Id.* págs. 26–7. No es cierto que Jeffrey Sachs haya participado en la elaboración de este programa. Si bien el prestigioso economista estuvo en contacto con Banzer en la época previa a las elecciones, luego, durante el gobierno de Paz Estenssoro, ocupó más bien una posición de "auditor externo", en contacto frecuente con Sánchez de Lozada, haciendo aportes y convenciendo a los políticos en momentos en que el gobierno tenía todavía muy poca credibilidad. Según la misma fuente, pp. 104 y 91.]

Adoptada esta decisión fundamental fue tomando forma el decreto que, pocos días después, y sin que se filtraran a la prensa su contenido, impactaría de un modo tan fundamental sobre la crisis. En todo este proceso, y en los difíciles meses que siguieron, la "voluntad férrea y la capacidad política que demostró [Paz Estenssoro] para llevarlo adelante hasta sus últimas consecuencias, fue lo que convirtió este proyecto en un programa exitoso y fundamental para el país. Sin su imagen histórica, sus dotes de estadista, su profundo conocimiento de la realidad y, sobre todo, sin su gran astucia política, el conjunto de medidas que formaron parte de su programa económico jamás se habría podido implantar de una manera creíble". [*Id.*, p. 103.]

Las medidas contendidas en el Decreto Supremo 21.060 pueden resumirse como sigue: [Tomado en parte de Cole, *Op. Cit.*, Cariaga, *Op. Cit.*, Equipo Técnico de UDAPE, *Op. Cit.*, pp. 41 y ss., y González Rubí, Rafael, "Bolivia. Razones y saldos de la revuelta liberal", en *Comercio Exterior*, septiembre de 1991, pp. 853 a 856. El Decreto contiene un total de

seis títulos y 170 artículos, donde se tratan algunas materias que no podremos mencionar, o señalaremos sólo al pasar.]

- ◆ Se estableció un régimen de cambio único y flexible, implementado por el Banco Central de Bolivia a través de un sistema de subastas, haciendo que la paridad con la divisa norteamericana quedara fijada por el mercado, aunque "administrada" por el BCB dentro de lo que se denomina una flotación "sucia".
- ◆ Se autorizó a todo el sistema bancario a operar con moneda extranjera, permitiéndose la apertura de cuentas en cualquier divisa.
- ◆ Se liberaron los intereses.
- ◆ Se abolieron las restricciones al comercio exterior, eliminándose prohibiciones y cuotas, y se fijó un arancel único del 20% para todas las importaciones, aunque esta medida luego fue modificada parcialmente.
- ◆ Se eliminó la inamovilidad laboral y se dispuso la liberación de los salarios del sector privado –que de allí en adelante no estarían sujetos a fijación gubernamental– decretándose el fin de la indexación que existía y del salario mínimo (aunque éste luego fue restablecido, pero a un nivel muy bajo).
- ◆ En el sector público se congelaron los salarios hasta diciembre de 1985, se unificaron gran cantidad de bonos compensatorios que existían y se congelaron los cargos.
- ◆ Se mantuvo la liberación general de precios ya establecida, meses atrás, por el gobierno de Siles Zuazo.
- ◆ Se elevaron los precios de los derivados del petróleo, llevándolos al nivel internacional, así como los de otros bienes y servicios provistos por las empresas públicas. El precio de la gasolina pasó de 4 a 30 centavos de dolar por litro.
- ◆ Se adoptaron diversas disposiciones para controlar efectivamente los flujos financieros, los salarios y las contrataciones de personal de las empresas públicas.
- ◆ Se disolvió la Corporación Boliviana de Fomento y la Empresa Nacional de Transporte Automotor, pasándose sus bienes a departamentos y municipios, y se abolieron todos los monopolios excepto los que favorecían al estado en el campo de los hidrocarburos, telecomunicaciones y algunos otros sectores más. Se eliminaron los subsidios que recibía la COMIBOL.
- ◆ A diferencia de lo ocurrido con los "paquetes" anteriores de ajuste, el Decreto 21.060 no promulgó ningún aumento general de salarios por decreto.

La reacción inicial a las medidas fue a la vez de asombro, alivio y rechazo. Casi todos se asombraron por la profundidad y rigor de las acciones del gobierno, pero una buena parte de la población sintió también satisfacción, pues se admitía que sólo de un modo drástico y con políticas coherentes y simultáneas se podía salir de la angustiada situación existente. El apoyo, por lo tanto, no tardó en llegar. Aceptaron el decreto las personas que confiaron en que se mantendrían sus políticas, los que fueron trayendo poco a poco sus capitales del exterior o, simplemente, reintegrándolos al sistema bancario, y una fuerza política fundamental: la ADN de Hugo Bánzer que propició, muy poco tiempo después, la firma de un "Pacto por la Democracia" para hacer políticamente viables las medidas que se habían tomado.

Pero así como llegaron apoyos no previstos hubo también reacciones virulentamente opuestas. Las reducciones en el empleo público fueron drásticas y se eliminaron rápidamente más de 40.000 cargos del sector público, afectándose especialmente la COMIBOL, donde se produjeron más de 20.000 despidos. La COB manifestó su desagrado por las medidas y fue elevando el tono de su crítica hasta que, en noviembre de 1985, declaró un paro general por tiempo indeterminado. El paro llevó al gobierno a decretar el estado de sitio y a reprimir las manifestaciones que se produjeron, pero en ningún caso la protesta contó con el apoyo de la mayoría de la población. Esta, antes que salir a reivindicar el viejo sistema que de modo tan brutal había naufragado, prefirió en cambio aceptar la Nueva Política Económica y confiar en el rumbo trazado.

Contribuyó a esto último la eficacia que, desde un primer momento, mostraron las medidas. Al eliminar la dualidad del tipo de cambio y dejar que éste flotara libremente, en un entorno en que se tomaban drásticas acciones para reducir el déficit fiscal y se controlaba la emisión monetaria, el gobierno logró que la inflación, semana a semana, disminuyera de modo perceptible. Lo hizo con rapidez: de una tasa *semanal* del 36,8% se bajó inmediatamente al 4,6% y al 0,8% en las dos sucesivas semanas. [V. Cariaga, *Op. Cit.*, pág. 169. Las tasas semanales mencionadas representan un 250%, un 20% y un 3,2% mensual respectivamente.]

Los resultados de las medidas, en general, fueron no sólo positivos sino hasta cierto punto espectaculares. Las cifras del cuadro 7-3 muestran en parte esta evolución, aunque no de un modo tan claro como podría esperarse por la aparición de un factor que vino a complicar grandemente el éxito del programa: en 1986 se produjeron descensos pronunciados en el precio de los hidrocarburos en el mercado mundial y el valor del estaño, hasta allí el principal producto de exportación de Bolivia, continuó muy por debajo del de años anteriores. Si en 1984 las ventas de estaño habían representado un total de 554 millones de dólares, en 1986, en pleno desarrollo de las reformas, este valor se situó apenas en 252 millones, descendiendo aún a 220 millones en el año siguiente. Esta circunstancia, y los efectos graduales de la liberación de la economía, han hecho que la composición de las exportaciones bolivianas cambie significativamente, desplazándose –como en Chile– hacia productos no tradicionales, que ya en 1990 representaban el 32% de las exportaciones totales contra apenas un 5% en 1985.

Bolivia, habiendo detenido la inflación y estando en proceso de sanear sus cuentas fiscales, se dedicó entonces a resolver el problema de la deuda pública. El FMI, que no había apoyado el ajuste de 1985, volvió a entablar conversaciones con el gobierno y, antes de un año, en junio de 1986, otorgó un acuerdo de tipo *stand by* para fortalecer la economía. [V. *íd.*, pág. 180 y ss.] Lentamente, a través de diversas iniciativas, se fue reestructurando y reduciendo el endeudamiento que el país tenía con el exterior, hasta que, algunos años después, Bolivia regresó al mercado voluntario de préstamos con la banca privada.

En 1986 se realizó la reforma tributaria que el Decreto Supremo del año anterior había dejado pendiente. Como todo lo relativo a los impuestos debía ser aprobado por el Congreso de la República se prefirió, al inicio del ajuste, lograr mayores ingresos preferentemente por la vía del alza de los combustibles y otros bienes que vendía el estado. Gracias al apoyo político a las reformas, sin embargo, se logró luego modificar la arcaica y complicada estructura tributaria del país, en la que se contaban 450 impuestos diferentes que se habían ido acumulando con el tiempo, por una mucho más sencilla y razonable, basada exclusivamente en sólo ocho impuestos fáciles de cobrar y administrar. Es verdad que algunos de ellos pueden considerarse como muy poco recomendables, como el impuesto a las transacciones y el que grava la renta presunta de las empresas y las propiedades, pero en todo caso la reforma significó un aumento y estabilización de la recaudación fiscal y una normativa clara para los actores económicos. [V. *íd.*, pp. 155 y ss., así como UDAPE, *Op. Cit.*, pág. 50.]

Hacia 1987, preocupado ante la falta de crecimiento económico y del ingreso real de la población, el gobierno tomó dos iniciativas disímiles que merecen comentarse. La primera fue intentar reactivar la economía apelando en parte, nuevamente, a los estímulos estatales y la manipulación de ciertas variables macroeconómicas. El decreto No. 21660, de julio de ese año, se propuso la "Reactivación Económica" del país, pero sus resultados fueron magros y hasta más bien contraproducentes. Volvió a aumentar el déficit, la inflación repuntó con posterioridad y el crecimiento alcanzado fue en el mejor de los casos bastante escaso. Prudentemente fueron abandonadas estas medidas que podrían haber significado un retroceso hacia el tipo de política keynesiana desarrollada en décadas anteriores.

La otra iniciativa, que tuvo un resultado más feliz, fue la creación del FES, el Fondo de Emergencia Social. [V. UDAPE, *Op. Cit.*, pág. 92.] En vez de proceder a otorgar subsidios directos a la población –como se hizo en otros países– el gobierno decidió organizar un plan de obras de infraestructura, dirigido especialmente a los sectores de menores recursos y a las zonas más apartadas, con el financiamiento de las entidades internacionales y las organizaciones no gubernamentales que decidieran colaborar. Con estos recursos el FES realizó "proyectos intensivos en mano de obra, tales como mejoramiento urbano, construcción y equipamiento educacional, construcciones para salud, obras rurales y proyectos habitacionales y [...] proyectos de asistencia social, tales como sanidad básica, alimentación, medicina preventiva, capacitación y educación especial." [Cariaga, *Op. Cit.*, pág. 199.] El FES, que había sido concebido como un mecanismo temporal, se mantuvo hasta 1990, cuando fue reemplazado por el Fondo de Inversión Social (FIS), de características bastante similares.

Para apreciar globalmente el desarrollo de esta primera etapa de las reformas presentemos ordenadamente, a continuación, algunos indicadores básicos de la situación boliviana.

Cuadro 7-3

Principales Indicadores Económicos y Sociales de Bolivia, 1985-1997

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Crecimiento del PIB	-1.0	-2.5	2.6	2.8	2.7	4.7	5.3	3.4	4.2	4.8	3.7
Déficit Fiscal (1)	-8.1	-2.3	-6.7	-5.7	-4.5	-5.8	-4.9	-6.8	-6.0	-3.2	-1.9
Inflación en %	8,170.5	66.0	10.7	21.5	16.6	18.0	14.5	10.5	9.3	8.5	12.6
Desempleo (2)	5.8	7.0	7.2	11.6	10.2	9.5	7.3	5.4	5.8	3.1	3.6
Salarios Reales (3)	77.5	72.1	94.7	119.9	126.2	129.7	126.6	132.7	134.4	145.0	147.2

(1) Del Sector Público no Financiero

(2) Según estimaciones oficiales y de CEPAL

(3) Base enero de 1985 = 100, promedios anuales. La metodología varía ligeramente a partir de 1993.

(*) Datos preliminares

Nota: (1) Incremento interanual del PIB; (2): Déficit Fiscal del Sector Público no Financiero; (3): en %; (4): Según estimaciones oficiales y de la CEPAL; (5): Salarios reales, base 1985 = 100, promedios anuales. La metodología varía ligeramente a partir de 1993. Las cifras de 1996 y 1997 son provisionales, existiendo pequeñas discrepancias según las fuentes consultadas. Fuentes: Cariaga, *Op. Cit.*, y CEPAL, *Op. Cit.*.

Las cifras permiten apreciar, antes que nada, la penosa situación en que se encontraba Bolivia antes de las reformas. Sólo uno de los indicadores del año 1985 presenta un comportamiento favorable, el desempleo, pero en realidad dicho porcentaje es bajo sólo porque los gobiernos anteriores habían aumentado las contrataciones del sector público sin tener en cuenta los requerimientos de la economía, sino atendiendo de preferencia a consideraciones políticas o clientelistas. El desempleo sube después bastante durante la gestión de Paz Estenssoro, reflejando la necesidad de poner orden en las cuentas públicas y en parte también por la recesión que acarrearán inevitablemente las medidas de ajuste y, en este caso, el coyuntural descenso en los precios del estaño.

Esto último se percibe también en los datos relativos al crecimiento del PIB. Este baja al comienzo, continuando la tendencia que tuvo durante la crisis, pero lo hace ahora porque el estado ha dejado de estimular la economía mediante un gasto público descontrolado. Lo que ocurre de 1987 en adelante, sin embargo, no puede ser explicado por este motivo, en especial porque el decreto sobre reactivación económica

había tratado justamente de evitar dicho fenómeno. Esta es la razón, por otra parte, de los déficits fiscales que observamos en el cuadro.

Entre las causas capaces de explicar este lento crecimiento de la economía boliviana, que como puede ver el lector se prolonga –aunque atenuado– hasta los noventa, hay dos que son fundamentales: la falta de apertura en sectores claves, como la minería y los hidrocarburos, que siempre han sido los más atractivos para la inversión extranjera y que pudieran haber dinamizado grandemente la economía, y la ausencia de una política de privatizaciones en el paquete de reformas. Paz Estenssoro temió que la venta de activos del estado llevara a prácticas corruptas, sopesó los costos políticos de las posibles privatizaciones y finalmente se decidió por no innovar. El hecho de que el ajuste inicial hubiese tenido, entre otros fines, el de "devolver la hegemonía del estado sobre las empresas públicas", [*Id.*, pág. 220. Para la discusión acerca de la falta de crecimiento v. también *Id.*, pp. 154 y ss.] y las ganancias que varias de éstas comenzaron a arrojar al poco tiempo explican también en buena parte la decisión tomada. De todos modos el gobierno de Paz Estenssoro se preocupó por hacer aprobar, al final de su mandato, una ley de privatizaciones que abriría las puertas para el inicio posterior de ese proceso.

El lento crecimiento de la economía, que ha preocupado desde entonces a casi todos los analistas, pues se considera que "tasas de crecimiento del 4% o 5% anual no son suficientes para superar la pobreza en el país en plazos razonables" [*UDAPE, Op. Cit.*, pág. 106. V. también *Cariaga, Op. Cit.*, p. 214.] , puede atribuirse también en parte a la ausencia de un marco legal consolidado y a las debilidades que exhibe el Poder Judicial en el país. Pero, en todo caso, la evolución de las reformas acusó un resultado favorable. No sólo por la reducción de la inflación a tasas que estaban muy por debajo de las que experimentara antes Bolivia sino porque además, y en gran medida debido a ello, los salarios lograron recuperarse de una manera bastante rápida y realmente muy significativa.

7.4 La Consolidación

No pudo el MNR continuar en el gobierno después de las elecciones generales de mayo de 1989. Si bien alcanzó un buen resultado estuvo lejos de obtener la mayoría de los votos, por lo que la elección del presidente recayó, otra vez, en manos del congreso. La ADN de Banzer pactó entonces con el tercer candidato más votado, Jaime Paz Zamora, del MIR, y éste finalmente se impuso en la votación.

Paz Zamora, que provenía de las filas de la izquierda y había mantenido un discurso contrario a las reformas durante su campaña, despertó inicialmente algún recelo entre quienes defendían el cambio producido. Se temía el regreso, más o menos abierto, a las políticas populistas que tanto daño habían hecho al país en el pasado. Pero, a pesar de la desconfianza y de los malos augurios, el nuevo gobernante no consideró prudente provocar un vuelco en la política económica: eso le hubiera podido enajenar el apoyo

de ADN y el de una buena parte del electorado, y hubiese arriesgado la estabilidad económica del país, con los costos políticos consiguientes.

Durante su mandato, en realidad, se consolidaron las reformas realizadas aunque poco se avanzó en su profundización. En septiembre de 1990 el congreso aprobó una ley que daba un marco apropiado para la nueva economía del país, recogiendo casi toda la normativa del Decreto Supremo 21.060 (v. *supra*). La nueva ley "garantizó la propiedad, la libertad cambiaria, la libre transferencia de capitales, intereses, dividendos y regalías al exterior, [así como] la libre convertibilidad" de la moneda, ayudando a definir con mayor precisión las funciones del estado en el ámbito económico. [*Id.*, pág. 60.] Al año siguiente el congreso aprobó además la normativa legal que permitía la inversión privada en los importantes sectores de la minería y el petróleo, con lo que se daba un sustantivo avance hacia la mayor apertura económica y el ingreso de inversiones extranjeras.

Se dieron también los pasos para iniciar el ya demorado proceso de privatización, aprobándose una ley que autorizaba al estado a vender sus empresas o buscar otras formas de participación del capital privado. En el período de Paz Zamora llegaron a privatizarse 21 empresas públicas y se liquidaron otras 7, pero el proceso, en general, no mostró mayor vigor, pues no se tocaron los gigantes que todavía poseía el sector público. [*V. íd.*, pág. 64 y *Cariaga, Op. Cit.*, pp. 214 a 224, *passim.*] También durante este período se reorganizó el Banco Central y se cerraron varios bancos estatales. La inversión extranjera fue llegando a Bolivia en cantidades cada vez más apreciables.

El período de Paz Zamora, por lo tanto, puede considerarse como el de la consolidación de las reformas y la estabilidad macroeconómica, tal como la lectura del cuadro 7-3 (v. *supra*) permite comprobar con facilidad. Más importante aún, es la época en que los partidos populistas y de izquierda van abandonando su programa y su fraseología anteriores, aceptando poco a poco el modelo de libre mercado y reconociendo a éste "como el factor que alienta mayores grados de competitividad y alienta el crecimiento económico". [*UDAPE, Op. Cit.*, pág. 97.] De allí en adelante ya pocos en Bolivia siguen defendiendo el sistema cerrado que imperara anteriormente, el poder desmesurado de los sindicatos, los desequilibrios fiscales y el papel rector del estado en la economía.

En 1993, después de ganar las elecciones aunque sin obtener mayoría absoluta, Gonzalo Sánchez de Lozada, el principal arquitecto de los ajustes de 1985, fue elegido por el congreso para ocupar la primera magistratura de Bolivia. Un hombre claramente comprometido a favor del libre mercado, Goni, como se lo llama popularmente, decidió realizar algunas de las reformas estructurales pendientes aún en el país del Altiplano. Entre sus realizaciones destacan el otorgamiento de completa autonomía al Banco Central en 1995 y un amplio programa de privatizaciones que afectó, ahora sí, a las más importantes empresas del país: YPFB (petróleo), el Lloyd Aéreo Boliviano, los teléfonos, la energía eléctrica, los ferrocarriles, etc. [*V. Talvi, Ernesto, "Una visión positiva del futuro del*

Uruguay: Los próximos diez años de reformas", exposición realizada durante el evento "Horizontes 97" del CERES (Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social), Montevideo, 12/11/1997, pág. 23.]

La venta de los activos estatales se ha realizado generalmente bajo una figura bastante original, denominada *capitalización*, que opera del siguiente modo: el comprador, generalmente una empresa o grupo internacional, se compromete a capitalizar la empresa y realizar inversiones directas a cambio de un 50% del paquete accionario. El 50% restante no queda en manos del gobierno sino que pasa a un fondo de capitalización, que pertenece en principio a todos los bolivianos, y que constituirá el eje del sistema de fondos privados de pensiones que está comenzando a funcionar en el país. [V. *íd.*, pág. 12, y *Cariaga, Op. Cit*, pp. 223-4.] La iniciativa es original y, en principio, parece muy favorable para el país desde todo punto de vista, aunque su evaluación concreta aún no puede realizarse porque recién está comenzando a funcionar.

Para concluir nuestro recuento histórico sólo resta agregar que Hugo Bánzer Suárez, el líder de ADN que tanto apoyara las reformas en su etapa inicial, ha sido escogido presidente de Bolivia en 1997 con el amplio respaldo de una coalición que abarca prácticamente a todos los partidos políticos salvo el MNR. Se mantiene así la continuidad política y la alternabilidad democrática desde 1982, un largo período, sin duda, para el país latinoamericano que más célebre fuera por sus constantes golpes de estado.

En el balance general del proceso de cambios, tremendamente positivo para la nación boliviana, merecen destacarse algunos puntos de interés. El primero se refiere a que estas reformas fueron realizadas, a diferencia de las chilenas, dentro del marco estricto de la democracia y sin la presión ni el apoyo de los organismos internacionales que, como el FMI, suelen vincularse de modo tan directo a los procesos de ajuste. Quedaron así completamente desvirtuados los mitos que hablaban de la necesidad de un gobierno militar para enfrentar el "costo social" de la transformación del viejo modelo o que hacían de esta transformación apenas una "receta" del mencionado organismo internacional. Lo que sí fue necesaria fue la profunda convicción y la férrea voluntad que se tuvo al momento de lanzar el *shock* económico, la capacidad política para negociar y buscar acuerdos en apoyo del programa y la coherencia y profundidad de las medidas tomadas. [V. *Cariaga, Op. Cit.*, pp. 171 a 174.] Sin estos factores, por supuesto, el intento hecho durante el gobierno de Paz Estenssoro hubiese fracasado lastimosamente, como luego veremos ha sucedido en otros países de la región.

El segundo punto a considerar es que Bolivia no tuvo que pagar un costo social tan alto por los cambios, al menos no tal alto como lo pagó por la hiperinflación, el intervencionismo estatal y el dominio sin cortapisas de los sindicatos en la vida del país. Los indicadores sociales más importantes muestran a las claras la forma en que ha mejorado una situación social que, si bien todavía está muy alejada de lo que anhelan los bolivianos, permite alentar fundadas esperanzas de superación:

- ◆ El primer elemento a destacar es el incremento en los salarios reales, que hoy son más que el doble de lo que fueran en el peor momento de la crisis. (v. *supra*, cuadro 7-3)
- ◆ En educación se ha avanzado también en forma notable. Si en 1976 un 35% de la población se ubicaba en la categoría "sin instrucción", la cifra de 1992 es mucho menor, apenas un 15%. Del mismo modo ha aumentado el porcentaje de quienes tienen educación primaria, subiendo del 53% al 60%, educación secundaria, del 10% al 19%, y superior, del 2% al 5%. [Datos de UDAPE, *Op. Cit.*, p. 79.] El analfabetismo, que era de un 27,5% en 1985, se había reducido a un 22,5% en 1990, según estimaciones de la UNESCO.
- ◆ El porcentaje de hogares que disponen de agua corriente ha crecido, para el mismo período, de un 39% a un 54%. La electricidad llegaba en 1992 a un 56% de los hogares, contra un 34% en 1976. [*Id.*, pp. 82 y 83.]
- ◆ La esperanza de vida al nacer ha aumentado, pasando de 53,7 años en el período 1980-85 a 59,3 años –un avance significativo– para el lapso 1990-95.
- ◆ La mortalidad infantil se ha ido reduciendo apreciablemente, aunque todavía está muy lejos de los valores de otras naciones de la región. Ha pasado de 109,2 por mil a 75,1 por mil entre 1980-85 y 1990-95, según datos de la CEPAL.
- ◆ La cantidad de hogares bajo la llamada "línea de pobreza" también ha disminuido, pasando de un 74% en 1976 a un valor que oscila, según las diversas estimaciones consultadas, entre un 50 y un 60% para finales de los ochenta.

En suma, parecería que el "costo social" del ajuste ha estado más en la imaginación de algunos comentaristas que en la realidad concreta que viven los bolivianos, al menos si tomamos un período lo suficientemente amplio como para hacer una comparación bien fundada.

La transformación realizada por Bolivia está, como toda transición, aún sin completarse del todo. Faltan realizar reformas en el ámbito laboral, en materia de vivienda, en aspectos que tienen que ver con la descentralización del poder y con la administración de justicia. Nadie sostiene que los bolivianos han llegado al paraíso o que en el país existe una irrestricta economía de mercado. Pero es importante recordar que el proceso de cambios realizado ha permitido que Bolivia saliese del caos, la ha situado nuevamente en la vía del desarrollo económico, ha contribuido decisivamente a consolidar su democracia y ha aportado mayor bienestar para todos sus habitantes.

Capítulo 7

La Hiperinflación Boliviana

Bolivia ha sido tradicionalmente uno de los países más pobres de la América Latina. Con una economía minera y agrícola, y un amplio sector indígena campesino, su ingreso por habitante ha estado siempre entre los más bajos de toda la región. La historia boliviana, por otra parte, ha mostrado durante largos períodos una inestabilidad expresada en innumerables golpes de estado y dictaduras de diferente tipo, en un contexto general en el que las Fuerzas Armadas intervenían frecuentemente en la política del país y donde un sindicalismo más o menos revolucionario adquirió un poder desconocido en otras latitudes.

Desde 1982, sin embargo, y luego de varios años turbulentos, Bolivia posee por primera vez un orden democrático que ha logrado consolidarse al punto de que ya se han producido cuatro transferencias pacíficas del poder a partidos o coaliciones que no estaban en el gobierno. La alternabilidad propia de la democracia se ha complementado de un modo admirable con el giro radical que emprendió su economía muy poco después de haber retornado a la democracia.

Las reformas económicas bolivianas comenzaron en 1985, bastante después que las chilenas pero antes que las del resto de Latinoamérica, cuando el país vivió una crisis sin precedentes que lo llevó a soportar una brutal hiperinflación. Para esa época el producto interno bruto por habitante del país había descendido acusadamente, resultando un 20% inferior al de 1980 y superando, en la región, sólo al de Haití. [V. CEPAL, *Anuario Estadístico 1993, Op. Cit., pág. 188.*] Ya para el momento, sin embargo, el panorama internacional era bastante diferente al de mediados de los años setenta. Margaret Thatcher y luego Ronald Reagan habían emprendido importantes acciones para llevar al Reino Unido y a los Estados Unidos a una economía más libre y más apegada a los equilibrios de mercado. El keynesianismo, aceptado hasta entonces casi como artículo de fe, comenzaba a ser abandonado en la teoría y en la práctica, mientras que el comunismo, gracias a las incipientes reformas de Gorbachov, iniciaba el tránsito hacia su decadencia final. Los países latinoamericanos, con pocas excepciones, estaban sin embargo abrumados por la crisis de la deuda externa que se generalizó en 1982.

En 1989, muy poco antes de la caída del Muro de Berlín, el contraste entre La Paz y el Perú de Alan García, azotado en ese momento por una inflación descontrolada, era sinceramente impactante. La economía boliviana mostraba a la vez estabilidad y vitalidad, mientras que su vida política parecía haber superado definitivamente el estereotipo de una nación incapaz de gobernarse a sí misma. No dejaba de llamar la atención que, en tan poco tiempo, Bolivia hubiese podido experimentar un cambio tan profundo y radical.

Al producirse en democracia el cambio estructural boliviano contradijo la tesis de quienes sostenían que era imprescindible una dictadura para lograr imponer las reformas. La idea, sin embargo, quedó flotando todavía durante algunos años entre muchos observadores latinoamericanos: Bolivia era un país económicamente pequeño y su proceso de cambio –en muchos sentidos– era menos espectacular que el de Chile. Pero, en un entorno que ya cambiaba decididamente hacia la economía de mercado, la experiencia boliviana resultó una confirmación importante de que podía salirse de la grave crisis de la deuda mediante vías opuestas a las del populismo y la economía cerrada que se practicaban hasta entonces.

7.1 Un Poco de Historia

Para comprender lo que ocurría en Bolivia antes de las reformas es necesario que nos remontemos bastante hacia atrás, pues de otro modo no puede percibirse el complejo panorama de fuerzas que se presentaba al momento de la crisis. Lo haremos, claro está, sintetizando lo más posible el desarrollo de los acontecimientos, pero tendremos que comenzar nuestro análisis en una fecha algo lejana aunque muy bien conocida por los bolivianos: el 9 de abril de 1952.

Ese es el día en que se produce en Bolivia una revolución popular, encabezada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) de Víctor Paz Estenssoro, que cambiaría por completo la faz económica y política del país. La revolución "movimientista" puede ubicarse, sin mayor dificultad, dentro de los lineamientos generales que definen el populismo latinoamericano, aunque se caracterizó por una intensidad pocas veces vista en la región. Su contenido era francamente antioligárquico, opuesto a la concentración del poder económico y político que un sector muy reducido del país había logrado apoyándose sobre las Fuerzas Armadas, lo que le daba por lo tanto un tinte también antimilitarista. Contaba con el concurso del sindicalismo organizado y de su líder, Juan Lechín, quien se convertiría, andando los años, en un personaje casi legendario de la política boliviana.

Las transformaciones más importantes que realizó la Revolución del 9 de Abril fueron: a) la nacionalización de la gran minería del estaño –principal producto de exportación– cuyas minas pasaron a integrar la COMIBOL, Corporación Minera de Bolivia; b) una reforma agraria que repartió la tierra entre los campesinos, creando un amplio sector de pequeños propietarios que sería fiel al MNR por varias décadas; c) la concesión del voto a los analfabetos, que hasta allí no tenían derechos políticos plenos y, d) una profunda purga en las Fuerzas Armadas, que fueron prácticamente reconstituidas en toda su extensión. [V. Cole, Julio Harold, *Latin America Inflation. Theoretical Interpretations and Empirical Results*, Praeger ed., New York, 1987, pp. 47 y ss. y Gallardo Lozada, Jorge, *De Torres a Banzer: diez meses de emergencia en Bolivia*, Ed. Periferia, Buenos Aires, 1972.]

Paz Estenssoro, que gobernó de 1952 a 1956, implantó en el país el tipo de política económica caracterizado por el proteccionismo, los subsidios, el intervencionismo y los gastos descontrolados del estado que describimos en capítulos anteriores. El resultado fue un enorme desequilibrio fiscal que, a su vez, produjo una inflación que llegó a ser la más alta de América Latina para ese entonces y que obligó al segundo mandatario del MNR, Hernán Siles Zuazo, a aplicar ciertas medidas severas de control fiscal. [V. Cole, *íd.*]

Siles gobernó hasta 1960, cuando lo sucedió otra vez Paz Estenssoro, pero la continuidad del régimen de la revolución se quebró cuatro años más tarde: El Gral. René Barrientos, quien era entonces vicepresidente, retornó a la práctica de los golpes de estado tan habitual en la anterior política boliviana y asumió directamente el poder con el apoyo de las fuerzas armadas.

De allí en adelante, y especialmente después de su muerte en el cargo, se abrió un período de inestabilidad donde se sucedieron rápidamente conspiraciones, golpes y toda clase de regímenes políticos, incluyendo el del General Juan José Torres, que tenía una clara orientación socialista y llegó a gobernar durante diez meses, entre 1970 y 1971, cuando también estaban en el poder Allende en Chile y Velasco Alvarado en el Perú. [Cf. Gallardo, J., *Op. Cit.*] A Torres lo derrocó el Cnel. Hugo Bánzer Suárez, quien implantó un régimen dictatorial, redujo en algo el papel del estado en la economía y logró resultados bastante positivos en cuanto a crecimiento e inflación. En efecto, Bolivia creció a tasas superiores al 5% anual durante ese período y logró mantener la escalada de precios dentro de límites bastante aceptables (v. *infra*, cuadro 7-1).

Pero a la dictadura de Banzer, a pesar de algunos aciertos en política económica, le faltaba la base de sustentación que logró mantener a Pinochet en el poder. No había ni una justificación política sólida ni un audaz programa fundacional de reformas que pudiera hacer aceptable ante la opinión pública la permanencia de su régimen. "Después de catorce años de gobiernos 'extra-constitucionales' el clamor popular por la democracia se hizo indetenible, y un movimiento de resistencia civil apoyado por la Iglesia Católica forzó eventualmente a Banzer a convocar a elecciones. (Debería mencionarse que las presiones internacionales también contribuyeron a la 'democratización')." [Cole, J., *Op. Cit.*, pág. 48. V. también *supra*, 3.3.] Una oleada de huelgas de hambre que se extendió por todo el país pesó decisivamente para que se llegara a este resultado.

Lo que siguió fue otro de esos típicos períodos de inestabilidad que tanto han contribuido a crear la imagen que tuvo Bolivia como el país de los golpes de estado. Las elecciones de julio de 1978 fueron cuestionadas y el propio candidato supuestamente triunfante dio un golpe incruento. A éste le siguió otro golpe en noviembre, nuevas elecciones al año siguiente, un presidente interino elegido por el congreso, otro golpe de estado, otro presidente designado por el congreso, nuevas elecciones y dos golpes de estado más, hasta que finalmente el Gral. Vildoso, a la sazón en el poder, convocó nuevamente al Congreso de la República para que, según la ley boliviana, designase al Presidente de la República, ya que ningún candidato había logrado mayoría absoluta

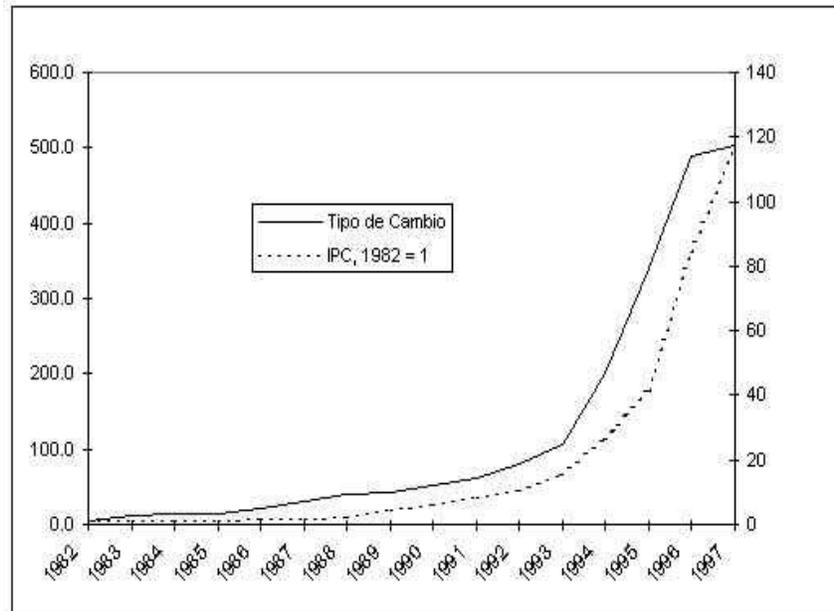
en las elecciones de 1980. El congreso eligió a quien había obtenido la mayor votación en esa ocasión: se trataba nuevamente de Hernán Siles Zuazo quien, habiendo abandonado el MNR hacía ya largo tiempo, encabezaba entonces la Unidad Democrática Popular, una coalición de izquierda. En total se habían sucedido siete presidentes militares y tres civiles en apenas cuatro años. [V. *íd.*, pp. 49–50.]

Cuando Siles asumió la presidencia en octubre de 1982 la situación política estaba muy lejos de haberse consolidado y la economía, por su parte, manifestaba ya signos preocupantes de deterioro. Las presiones de la izquierda y el sindicalismo, fortalecidos tras los últimos años de lucha, se sumaban a la presencia de una institución militar acostumbrada a intervenir desembozadamente en la vida política del país, todo lo cual conformaba un cuadro de debilidad institucional a la que no poco contribuía la carencia casi absoluta de una verdadera tradición democrática.

La economía, por otra parte, conducida por gobiernos débiles y transitorios que poco hacían para mejorarla, presentaba ya los signos característicos de la crisis final del modelo de crecimiento hacia adentro. "Durante el período [de] 1976 a 1981, el déficit del sector fiscal no financiero promediaba alrededor del 9,5% del PIB", [Cariaga, Juan L., *Estabilización y Desarrollo. Importantes Lecciones del Programa del Programa Económico de Bolivia*, Ed. FCE/Los Amigos del Libro, La Paz, 1996, pág. 29.] lo cual inducía ya una elevada inflación y un progresivo endeudamiento. La situación financiera del país era grave: los ingresos fiscales disminuían en términos reales y del mismo modo descendía la capacidad de pago frente a los acreedores externos. Hacia mediados de 1981 se había llegado prácticamente a una cesación de pagos con el extranjero y el gobierno militar había apelado a un control de cambios para evitar el descenso de las reservas. La economía, en conjunto, se precipitaba hacia una severa crisis. [V. Cole, *Op. Cit.*, pp. 50 y 52, y Cariaga, *Op. Cit.*, pp. 61 y 64.]

Gráfico 7-1

Deuda Pública Externa e Inflación en Bolivia, 1971-1982



7.2 La Hiperinflación

En estas delicadas condiciones llegó Hernán Siles Zuazo nuevamente a la presidencia de Bolivia. Bajo la amenaza latente del retorno de los militares a sus prácticas golpistas, y ante un sindicalismo poderoso que reclamaba un rápido restablecimiento de su nivel de vida y estaba dispuesto a todo por conseguirlo, Siles escogió la consolidación de la democracia como su meta principal. Ello parecía comprensible pues la situación, como se ha observado, se caracterizaba por "un sistema político con alto grado de inestabilidad, un estado débil y reducidos márgenes de gobernabilidad", [Equipo Técnico de UDAPE (Juan Carlos Requena et al.), *El Caso Boliviano. Ajuste Estructural y Crecimiento Económico: Evaluación y Perspectivas del Caso Boliviano*, Ed. KAS/CIEDLA, Buenos Aires, 1993), pág. 8.] y una población a la expectativa que depositaba muchas esperanzas en el nuevo gobierno civil.

Siles, lamentablemente, defraudó en buena medida tales expectativas: si bien logró que la democracia se consolidara, su política económica resultó en definitiva desastrosa, ahondando la crisis del país hasta un punto realmente inconcebible. La gran paradoja de su actuación como gobernante es que, habiendo sido capaz de controlar la inflación provocada por Paz Estenssoro en su primer gobierno, allá por los años cincuenta, Siles ahora acudió a una receta totalmente inconveniente para enfrentar la crisis, llevando así a Bolivia a una hiperinflación que sólo puede compararse con la que, en tiempos de guerra o de inmediata postguerra, tuvieron Alemania, Austria, Hungría o Polonia.

En dos aspectos fundamentales pueden resumirse las equivocaciones del nuevo gobierno: en su manejo de las cuentas fiscales y en la política cambiaria que adoptó como parte del paquete de medidas económicas establecido en noviembre de 1982. Ambas líneas de acción resultaron a la postre decisivas para que toda la situación económica del país escapase de sus manos.

El gasto fiscal aumentó bruscamente desde los mismos inicios de la nueva administración, mientras los ingresos, paralelamente, acusaban un fuerte deterioro. Si descontamos los efectos de la inflación, ya bastante elevada para el momento, y medimos las mágnitudes en términos reales, en pesos de 1975 por ejemplo, encontramos que el gobierno elevó los gastos de 1.442 a 9.056 millones de pesos bolivianos entre el tercer y el cuarto trimestre de 1982, en tanto que sus ingresos, durante el mismo periodo, aumentaban apenas de 582 a 743 millones. [V. Cole, *Op. Cit.*, pág. 53, autor a quien seguimos en buena parte de nuestra exposición en este punto.] Semejante desequilibrio, que se mantuvo en los siguientes años de su gobierno, resultaba totalmente inmanejable y sometía a la economía en su conjunto a una tensión que ésta era incapaz de soportar.

Los motivos de este acelerado aumento del gasto público deben buscarse, como es obvio, en la esfera de lo político. La administración, queriendo respetar los compromisos con los partidos de izquierda y los sindicatos, impuso aumentos generales de sueldos por decreto, implantó la indexación salarial, congeló precios, aumentó el número de empleados del estado –que llegaron a constituir el 26% del total de la fuerza de trabajo– y amplió los gastos de personal de las principales empresas públicas, especialmente YPFB y la COMIBOL. Esta última llegó a tener, al año siguiente, un déficit global equivalente al 1,6% del PIB de todo el país, algo bien grave si tomamos en cuenta que, supuestamente, la COMIBOL era la principal fuente de ingresos de Bolivia. Uno de los puntos que incluía el paquete de medidas de noviembre agravó considerablemente estos problemas: era el que disponía la cogestión, con participación obrera, en los directorios de las dos empresas arriba mencionadas. [V. Cariaga, *Op. Cit.*, pp. 29, 40, 41 y 49, a quien también seguimos en buena parte de lo que sigue.]

El primer plan de "ajuste" del gobierno de Siles, además, estableció un rígido control de cambios que abarcaba todos los tipos de transacciones en moneda extranjera, una paridad fija para la moneda, aumentos en los precios de los derivados del petróleo –que vendía YPFB, la industria estatizada del sector–, nuevos precios máximos para todos los bienes regulados y un aumento general del 30% en el salario mínimo, con incrementos menores para las restantes categorías de asalariados. Según el decreto todo el comercio exterior quedaba canalizado a través del Banco Central. [*Id.*, pág. 48.] Una de las medidas más negativas fue la que pretendía "desdolarizar" la economía, convirtiendo a pesos bolivianos todos los contratos previamente existentes en dólares, u otras monedas, que se hubiesen pactado entre particulares o con el sector público.

Con este conjunto de acciones el gobierno buscaba tanto restablecer el nivel de vida de la población, ya erosionado por la inflación, como aumentar el caudal de divisas

disponible, que había descendido mucho y resultaba insuficiente para cumplir los compromisos existentes con el exterior. El resultado, en cambio, fue la aparición de un mercado paralelo de divisas, el aumento del déficit fiscal –que llegó al 14,2% del PIB en 1982– y, en definitiva, la emergencia de una incontrolable inflación.

Como la venta de divisas del Banco Central era prácticamente nula, y muy escasos los bienes que autorizaba importar, se generaron desabastecimientos puntuales que afectaron en importante medida al aparato productivo nacional. La escasez de divisas, por otra parte, hizo que la cotización del dólar en el mercado paralelo fuese aumentando sin pausa, pues las personas ya no podían recurrir a contratos privados en dólares y tampoco se avenían a depositar sus recursos en el sistema bancario nacional, que pagaba tasas muy por debajo de la inflación. En síntesis, la presión por adquirir billetes norteamericanos se fue extendiendo a sectores cada vez más amplios de la población, al punto que gradualmente todos deseaban poseer dólares para protegerse de la inflación y la demanda de la divisa aumentaba sin control. La progresión del precio del dólar, durante esta época, es fiel reflejo de lo que venimos exponiendo: éste se cotizaba, en el mercado libre, a 256 pesos bolivianos en septiembre de 1982, antes de la asunción del nuevo gobierno, pero a fines de ese año había llegado ya a la cifra de 283 pesos; nueve meses después alcanzaba un valor de 761 pesos, muy superior al de la cotización oficial, que todavía se mantenía en 200 pesos. Las cifras, a partir de allí, siguieron la progresión siguiente:

Cuadro 7-1

Bolivia: Cotización del Dólar Norteamericano, 1982-1985

Año	Mes	\$ Oficial	\$ Paralelo
1982	Diciembre	200	283
1983	Diciembre	500	1,244
1984	Junio	2,000	3,250
	Diciembre	9,000	22,100
1985	Enero	9,000	60,100
	Febrero	50,000	120,000
	Marzo	50,000	121,000
	Abril	50,000	156,600
	Mayo	75,000	248,500

	Junio	75,000	448,000
	Julio	75,000	801,000
	Agosto	75,000	1,050,000

Fuente: Cole, *Op. Cit.*, pág. 42.

La respuesta del gobierno a esta escalada fue más bien defensiva: se actuó siempre con retraso, implementando uno tras otro varios "planes económicos" que sólo consistían en elevar los precios de algunos artículos, devaluar la moneda y, casi siempre, fijar nuevas restricciones que sólo agravaban la situación. Las devaluaciones sólo servían para ajustar con retardo unos precios que ya, en el mercado abierto, habían alcanzado valores muchas veces mayores, por lo que no servían siquiera para paliar la crisis. La brecha que mantenía el dólar oficial, por otra parte, contribuía a agravar una situación donde el gobierno no poseía ya divisas, por lo que no podía cumplir entonces ni con sus compromisos internacionales ni con el abastecimiento del mercado local.

Tuvo que declararse, por ello, una moratoria sobre los pagos de la deuda externa ya en 1982, al no poder cumplirse con la reprogramación que se había acordado el año anterior. A ésta siguieron otras moratorias parciales mientras se proclamaba, en 1984, que el país no pagaría al exterior más que una cifra equivalente al 25% de sus ingresos por exportaciones. Si bien esta medida nunca llegó a ejecutarse cabalmente –incluso porque era tanto el desorden causado por las continuas devaluaciones que resultaba imposible calcular exactamente esas magnitudes– la banca internacional y los organismos multilaterales suspendieron por completo el otorgamiento de nuevos préstamos a Bolivia. [*Id.*, pp. 64 y ss.]

La política gradualista, de hacer pequeños ajustes en los precios pero sin atacar el déficit fiscal ni satisfacer las demandas del exterior, llevó al gobierno a una paulatina pérdida de control sobre la situación económica y política del país. El dólar seguía subiendo, y con éste la inflación, lo que provocaba un malestar social que se extendía de un modo generalizado y preocupante. Los precios aumentaban a una velocidad vertiginosa, como puede apreciarse en las cifras que transcribimos en el cuadro 7-2.

La Central Obrera Boliviana (COB), controlada por la izquierdista federación minera que dirigía Juan Lechín, pasó del apoyo al gobierno a oponerse frontalmente a la gestión de Siles, mientras algo semejante iba ocurriendo con los partidos políticos que constituían su base política de sustentación. Los paros, huelgas, manifestaciones y tomas se producían cada vez con mayor frecuencia e intensidad. El país llegó a estar completamente paralizado en abril y en noviembre de 1984, y nuevamente en abril de 1985, por paros generales lanzados por la COB. [*V. Cole, Op. Cit.*, pág 59.]

Pero el descontento, por cierto, no era exclusivo de los trabajadores ni de los campesinos. Movimientos de base regional adquirían cada vez más agresividad en sus reclamos y protestas, tratando de lograr una mayor autonomía frente al poder central. [V. Equipo Técnico de UDAPE, *Op. Cit.*, pág. 31.] Todo el país reclamaba soluciones mientras la economía se hundía: el PIB, entre 1980 y 1986 –años que de algún modo enmarcan la crisis– experimentó un descenso del 10%, en tanto que la disminución del PIB *per cápita* fue, naturalmente, mucho mayor, alcanzando al 22%. El sector informal crecía velozmente, llegando a superar el 50% de la ocupación total, y el descenso en los ingresos y la inseguridad en que se vivía modificó los valores mismos de la población. No tenían ya ningún sentido ni el ahorro ni los proyectos a mediano plazo. Se vivía con sobresaltos, sin saber si el sueldo podía alcanzar, sin tener idea de cuanto podían valer las cosas mañana. Una fracción significativa de la población abandonó entonces por completo la legalidad y se pasó a "la informalidad delictiva", [Cariaga, *Op. Cit.*, pág. 56.] en buena parte vinculada al tráfico de drogas.

Cuadro 7-2

La Hiperinflación en Bolivia: Aumentos mensuales y anuales en el IPC, en %

Año	Mes	Inflación	
		Mensual	Acumulada
1982			296.5
1983			328.5
1984	Enero	9.6	9.6
	Febrero	23.0	34.8
	Marzo	21.1	63.3
	Abril	63.0	166.1
	Mayo	47.0	291.2
	Junio	4.1	307.1
	Julio	5.2	328.2
	Agosto	15.0	392.4

	Septiembre	37.3	576.1
	Octubre	59.1	975.9
	Noviembre	31.6	1,315.4
	Diciembre	60.9	2,177.2
1985	Enero	68.8	68.8
	Febrero	282.7	377.2
	Marzo	124.9	496.2
	Abril	111.8	566.5
	Mayo	135.7	804.2
	Junio	178.5	1,513.7
	Julio	166.3	2,583.6
	Agosto	166.5	4,367.1
	Septiembre	156.5	6,891.4
	Octubre	98.1	6,761.1
	Noviembre	3.2	6,980.7
	Diciembre	16.8	8,170.5

Fuente: Elaborado sobre la base de datos del BCB proporcionados por Cariaga, *Op. Cit.*, pág. 238.

Siles, sin apoyo y sin una política coherente ante la crisis, intentó al final tomar algunas medidas parciales para sanear la situación, como la eliminación del control de precios en el mercado de bienes, pero ya era tarde para la rectificación: sólo otro gobierno, con un nuevo acuerdo político que lo respaldase, podía intentar la tarea de detener la hiperinflación y encarrilar nuevamente al país. Tratando de proteger al menos la reciente democratización de Bolivia, Siles, con hidalguía, optó por convocar a elecciones anticipadas mucho antes de que concluyera su mandato. El triunfador, por esas ironías de la historia, no fue otro que el viejo líder del MNR, el revolucionario populista de 1952, Víctor Paz Estenssoro.

7.3 La Segunda Revolución de Paz Estenssoro

El 7 de junio de 1985 se realizaron los comicios mencionados, arrojando el siguiente resultado: en primer lugar se situó Hugo Bánzer, el dictador de otros tiempos, que con su partido Acción Democrática Nacionalista, ADN, obtuvo el 28,57% de los votos; en segundo lugar se colocó, muy cerca, Paz Estenssoro, con un 26,42% y, en un tercer

puesto muy distante, con 8,86%, el líder del MIR Jaime Paz Zamora, quien apoyara inicialmente la gestión de Siles pero que luego se había distanciado del gobierno y también de las posiciones de izquierda radical para adoptar una postura más cercana a la socialdemocracia. Como ninguno de los candidatos había logrado mayoría absoluta le cupo al Congreso Boliviano escoger al presidente entre los tres candidatos más votados. El MNR logró los sufragios del MIR y Paz Estenssoro fue proclamado presidente, asumiendo el 6 de agosto de ese año.

Demás está decir que Paz Estenssoro afrontaba una situación difícil, que bordeaba el caos, y que todo el país esperaba ansiosamente las medidas que habría de tomar. No sólo la hiperinflación afectaba de un modo terrible la vida cotidiana de la gente sino que además el país no tenía casi reservas internacionales, todos los créditos del extranjero estaban congelados, "el sistema tributario estaba totalmente erosionado, pues las recaudaciones tributarias apenas alcanzaban alrededor del 1,65% del PIB" y las empresas públicas estaban totalmente fuera de control. El PIB había descendido de un modo notable, lo mismo que los ingresos reales de los trabajadores, y "ningún organismo bilateral o multilateral quería hablar seriamente con el gobierno de Bolivia": sus planes de estabilización eran incluso descartados en reuniones con el FMI y otros organismos internacionales. "El país se enfrentaba a la difícil tarea de salir adelante con sus propios esfuerzos". [Id., pág. 166.]

El veterano líder aceptó el desafío y, apenas tres semanas después, el 29 de agosto de 1985, promulgó el Decreto Supremo No. 21.060 que contenía radicales disposiciones para modificar todas las áreas importantes de la economía. La iniciativa, conocida como la Nueva Política Económica (NPE), cambió por completo el curso que venía siguiendo Bolivia.

El decreto fue preparado en tan breve lapso gracias a la voluntad política que manifestó el presidente y a la labor que, de inmediato, emprendió el coordinador de su programa económico, Gonzalo Sánchez de Lozada. Se creó un equipo de trabajo integrado por destacadas figuras –de dentro y de fuera del MNR– que se abocó a trabajar coordinadamente, estudiando y proponiendo soluciones para cada área de la política económica. Las opiniones, por cierto, no eran por completo coincidentes: diversas posiciones teóricas y prácticas se enfrentaban a veces con pasión, como lo relata uno de sus protagonistas, [V. Id., pp. 95 a 101.] debatiendo incansablemente muchas de las delicadas y complejas medidas que debían tomarse. El punto crucial llegó cuando el equipo tuvo que decidir si se adoptaría una estrategia gradualista, como la que había seguido el anterior gobierno, o una de shock. "Las discusiones fueron largas (relata Cariaga) hasta que en un momento determinado primó el criterio político de uno de los integrantes del grupo: el doctor Bedregal" quien "convenció a los miembros que favorecían las medidas gradualistas, que el tratamiento shock era la única salida real, creíble y definitiva para eliminar las expectativas de la hiperinflación. A partir de ese momento las cosas avanzaron casi milagrosamente". [Id. págs. 26–7. No es cierto que Jeffrey Sachs haya participado en la elaboración de este programa. Si bien el

prestigioso economista estuvo en contacto con Banzer en la época previa a las elecciones, luego, durante el gobierno de Paz Estenssoro, ocupó más bien una posición de "auditor externo", en contacto frecuente con Sánchez de Lozada, haciendo aportes y convenciendo a los políticos en momentos en que el gobierno tenía todavía muy poca credibilidad. Según la misma fuente, pp. 104 y 91.]

Adoptada esta decisión fundamental fue tomando forma el decreto que, pocos días después, y sin que se filtraran a la prensa su contenido, impactaría de un modo tan fundamental sobre la crisis. En todo este proceso, y en los difíciles meses que siguieron, la "voluntad férrea y la capacidad política que demostró [Paz Estenssoro] para llevarlo adelante hasta sus últimas consecuencias, fue lo que convirtió este proyecto en un programa exitoso y fundamental para el país. Sin su imagen histórica, sus dotes de estadista, su profundo conocimiento de la realidad y, sobre todo, sin su gran astucia política, el conjunto de medidas que formaron parte de su programa económico jamás se habría podido implantar de una manera creíble". [Id., p. 103.]

Las medidas contenidas en el Decreto Supremo 21.060 pueden resumirse como sigue: [Tomado en parte de Cole, *Op. Cit.*, Cariaga, *Op. Cit.*, Equipo Técnico de UDAPE, *Op. Cit.*, pp. 41 y ss., y González Rubí, Rafael, "Bolivia. Razones y saldos de la revuelta liberal", en *Comercio Exterior*, septiembre de 1991, pp. 853 a 856. El Decreto contiene un total de seis títulos y 170 artículos, donde se tratan algunas materias que no podremos mencionar, o señalaremos sólo al pasar.]

- ◆ Se estableció un régimen de cambio único y flexible, implementado por el Banco Central de Bolivia a través de un sistema de subastas, haciendo que la paridad con la divisa norteamericana quedara fijada por el mercado, aunque "administrada" por el BCB dentro de lo que se denomina una flotación "sucia".
- ◆ Se autorizó a todo el sistema bancario a operar con moneda extranjera, permitiéndose la apertura de cuentas en cualquier divisa.
- ◆ Se liberaron los intereses.
- ◆ Se abolieron las restricciones al comercio exterior, eliminándose prohibiciones y cuotas, y se fijó un arancel único del 20% para todas las importaciones, aunque esta medida luego fue modificada parcialmente.
- ◆ Se eliminó la inamovilidad laboral y se dispuso la liberación de los salarios del sector privado –que de allí en adelante no estarían sujetos a fijación gubernamental– decretándose el fin de la indexación que existía y del salario mínimo (aunque éste luego fue restablecido, pero a un nivel muy bajo).
- ◆ En el sector público se congelaron los salarios hasta diciembre de 1985, se unificaron gran cantidad de bonos compensatorios que existían y se congelaron los cargos.
- ◆ Se mantuvo la liberación general de precios ya establecida, meses atrás, por el gobierno de Siles Zuazo.
- ◆ Se elevaron los precios de los derivados del petróleo, llevándolos al nivel internacional, así como los de otros bienes y servicios provistos por las empresas públicas. El precio de la gasolina pasó de 4 a 30 centavos de dolar por litro.

- ◆ Se adoptaron diversas disposiciones para controlar efectivamente los flujos financieros, los salarios y las contrataciones de personal de las empresas públicas.
- ◆ Se disolvió la Corporación Boliviana de Fomento y la Empresa Nacional de Transporte Automotor, pasándose sus bienes a departamentos y municipios, y se abolieron todos los monopolios excepto los que favorecían al estado en el campo de los hidrocarburos, telecomunicaciones y algunos otros sectores más. Se eliminaron los subsidios que recibía la COMIBOL.
- ◆ A diferencia de lo ocurrido con los "paquetes" anteriores de ajuste, el Decreto 21.060 no promulgó ningún aumento general de salarios por decreto.

La reacción inicial a las medidas fue a la vez de asombro, alivio y rechazo. Casi todos se asombraron por la profundidad y rigor de las acciones del gobierno, pero una buena parte de la población sintió también satisfacción, pues se admitía que sólo de un modo drástico y con políticas coherentes y simultáneas se podía salir de la angustiada situación existente. El apoyo, por lo tanto, no tardó en llegar. Aceptaron el decreto las personas que confiaron en que se mantendrían sus políticas, los que fueron trayendo poco a poco sus capitales del exterior o, simplemente, reintegrándolos al sistema bancario, y una fuerza política fundamental: la ADN de Hugo Bánzer que propició, muy poco tiempo después, la firma de un "Pacto por la Democracia" para hacer políticamente viables las medidas que se habían tomado.

Pero así como llegaron apoyos no previstos hubo también reacciones virulentamente opuestas. La reducción en el empleo público fue drástica y se eliminaron rápidamente más de 40.000 cargos del sector público, afectándose especialmente la COMIBOL, donde se produjeron más de 20.000 despidos. La COB manifestó su desagrado por las medidas y fue elevando el tono de su crítica hasta que, en noviembre de 1985, declaró un paro general por tiempo indeterminado. El paro llevó al gobierno a decretar el estado de sitio y a reprimir las manifestaciones que se produjeron, pero en ningún caso la protesta contó con el apoyo de la mayoría de la población. Esta, antes que salir a reivindicar el viejo sistema que de modo tan brutal había naufragado, prefirió en cambio aceptar la Nueva Política Económica y confiar en el rumbo trazado.

Contribuyó a esto último la eficacia que, desde un primer momento, mostraron las medidas. Al eliminar la dualidad del tipo de cambio y dejar que éste flotara libremente, en un entorno en que se tomaban drásticas acciones para reducir el déficit fiscal y se controlaba la emisión monetaria, el gobierno logró que la inflación, semana a semana, disminuyera de modo perceptible. Lo hizo con rapidez: de una tasa *semanal* del 36,8% se bajó inmediatamente al 4,6% y al 0,8% en las dos sucesivas semanas. [V. Cariaga, *Op. Cit.*, pág. 169. Las tasas semanales mencionadas representan un 250%, un 20% y un 3,2% mensual respectivamente.]

Los resultados de las medidas, en general, fueron no sólo positivos sino hasta cierto punto espectaculares. Las cifras del cuadro 7-3 muestran en parte esta evolución, aunque no de un modo tan claro como podría esperarse por la aparición de un factor

que vino a complicar grandemente el éxito del programa: en 1986 se produjeron descensos pronunciados en el precio de los hidrocarburos en el mercado mundial y el valor del estaño, hasta allí el principal producto de exportación de Bolivia, continuó muy por debajo del de años anteriores. Si en 1984 las ventas de estaño habían representado un total de 554 millones de dólares, en 1986, en pleno desarrollo de las reformas, este valor se situó apenas en 252 millones, descendiendo aún a 220 millones en el año siguiente. Esta circunstancia, y los efectos graduales de la liberación de la economía, han hecho que la composición de las exportaciones bolivianas cambie significativamente, desplazándose –como en Chile– hacia productos no tradicionales, que ya en 1990 representaban el 32% de las exportaciones totales contra apenas un 5% en 1985.

Bolivia, habiendo detenido la inflación y estando en proceso de sanear sus cuentas fiscales, se dedicó entonces a resolver el problema de la deuda pública. El FMI, que no había apoyado el ajuste de 1985, volvió a entablar conversaciones con el gobierno y, antes de un año, en junio de 1986, otorgó un acuerdo de tipo *stand by* para fortalecer la economía. [V. *íd.*, pág. 180 y ss.] Lentamente, a través de diversas iniciativas, se fue reestructurando y reduciendo el endeudamiento que el país tenía con el exterior, hasta que, algunos años después, Bolivia regresó al mercado voluntario de préstamos con la banca privada.

En 1986 se realizó la reforma tributaria que el Decreto Supremo del año anterior había dejado pendiente. Como todo lo relativo a los impuestos debía ser aprobado por el Congreso de la República se prefirió, al inicio del ajuste, lograr mayores ingresos preferentemente por la vía del alza de los combustibles y otros bienes que vendía el estado. Gracias al apoyo político a las reformas, sin embargo, se logró luego modificar la arcaica y complicada estructura tributaria del país, en la que se contaban 450 impuestos diferentes que se habían ido acumulando con el tiempo, por una mucho más sencilla y razonable, basada exclusivamente en sólo ocho impuestos fáciles de cobrar y administrar. Es verdad que algunos de ellos pueden considerarse como muy poco recomendables, como el impuesto a las transacciones y el que grava la renta presunta de las empresas y las propiedades, pero en todo caso la reforma significó un aumento y estabilización de la recaudación fiscal y una normativa clara para los actores económicos. [V. *íd.*, pp. 155 y ss., así como UDAPE, *Op. Cit.*, pág. 50.]

Hacia 1987, preocupado ante la falta de crecimiento económico y del ingreso real de la población, el gobierno tomó dos iniciativas disímiles que merecen comentarse. La primera fue intentar reactivar la economía apelando en parte, nuevamente, a los estímulos estatales y la manipulación de ciertas variables macroeconómicas. El decreto No. 21660, de julio de ese año, se propuso la "Reactivación Económica" del país, pero sus resultados fueron magros y hasta más bien contraproducentes. Volvió a aumentar el déficit, la inflación repuntó con posterioridad y el crecimiento alcanzado fue en el mejor de los casos bastante escaso. Prudentemente fueron abandonadas estas medidas que

podrían haber significado un retroceso hacia el tipo de política keynesiana desarrollada en décadas anteriores.

La otra iniciativa, que tuvo un resultado más feliz, fue la creación del FES, el Fondo de Emergencia Social. [V. UDAPE, *Op. Cit.*, pág. 92.] En vez de proceder a otorgar subsidios directos a la población –como se hizo en otros países– el gobierno decidió organizar un plan de obras de infraestructura, dirigido especialmente a los sectores de menores recursos y a las zonas más apartadas, con el financiamiento de las entidades internacionales y las organizaciones no gubernamentales que decidieran colaborar. Con estos recursos el FES realizó "proyectos intensivos en mano de obra, tales como mejoramiento urbano, construcción y equipamiento educacional, construcciones para salud, obras rurales y proyectos habitacionales y [...] proyectos de asistencia social, tales como sanidad básica, alimentación, medicina preventiva, capacitación y educación especial." [Cariaga, *Op. Cit.*, pág. 199.] El FES, que había sido concebido como un mecanismo temporal, se mantuvo hasta 1990, cuando fue reemplazado por el Fondo de Inversión Social (FIS), de características bastante similares.

Para apreciar globalmente el desarrollo de esta primera etapa de las reformas presentemos ordenadamente, a continuación, algunos indicadores básicos de la situación boliviana.

Cuadro 7-3

Principales Indicadores Económicos y Sociales de Bolivia, 1985-1997

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Crecimiento del PIB	-1.0	-2.5	2.6	2.8	2.7	4.7	5.3	3.4	4.2	4.8	3.7
Déficit Fiscal (1)	-8.1	-2.3	-6.7	-5.7	-4.5	-5.8	-4.9	-6.8	-6.0	-3.2	-1.9
Inflación en %	8,170.5	66.0	10.7	21.5	16.6	18.0	14.5	10.5	9.3	8.5	12.6
Desempleo (2)	5.8	7.0	7.2	11.6	10.2	9.5	7.3	5.4	5.8	3.1	3.6
Salarios Reales (3)	77.5	72.1	94.7	119.9	126.2	129.7	126.6	132.7	134.4	145.0	147.2

(1) Del Sector Público no Financiero

(2) Según estimaciones oficiales y de CEPAL

(3) Base enero de 1985 = 100, promedios anuales. La metodología varía ligeramente a partir de 1993.

(*) Datos preliminares

Nota: (1) Incremento interanual del PIB; (2): Déficit Fiscal del Sector Público no Financiero; (3): en %; (4): Según estimaciones oficiales y de la CEPAL; (5): Salarios reales, base 1985 = 100, promedios anuales. La metodología varía ligeramente a partir de 1993. Las cifras de 1996 y 1997 son provisionales, existiendo pequeñas discrepancias según las fuentes consultadas. Fuentes: Cariaga, *Op. Cit.*, y CEPAL, *Op. Cit.*.

Las cifras permiten apreciar, antes que nada, la penosa situación en que se encontraba Bolivia antes de las reformas. Sólo uno de los indicadores del año 1985 presenta un comportamiento favorable, el desempleo, pero en realidad dicho porcentaje es bajo sólo porque los gobiernos anteriores habían aumentado las contrataciones del sector público sin tener en cuenta los requerimientos de la economía, sino atendiendo de preferencia a consideraciones políticas o clientelistas. El desempleo sube después bastante durante la gestión de Paz Estenssoro, reflejando la necesidad de poner orden en las cuentas públicas y en parte también por la recesión que acarrearán inevitablemente las medidas de ajuste y, en este caso, el coyuntural descenso en los precios del estaño.

Esto último se percibe también en los datos relativos al crecimiento del PIB. Este baja al comienzo, continuando la tendencia que tuvo durante la crisis, pero lo hace ahora porque el estado ha dejado de estimular la economía mediante un gasto público descontrolado. Lo que ocurre de 1987 en adelante, sin embargo, no puede ser explicado por este motivo, en especial porque el decreto sobre reactivación económica había tratado justamente de evitar dicho fenómeno. Esta es la razón, por otra parte, de los déficits fiscales que observamos en el cuadro.

Entre las causas capaces de explicar este lento crecimiento de la economía boliviana, que como puede ver el lector se prolonga –aunque atenuado– hasta los noventa, hay dos que son fundamentales: la falta de apertura en sectores claves, como la minería y los hidrocarburos, que siempre han sido los más atractivos para la inversión extranjera y que pudieran haber dinamizado grandemente la economía, y la ausencia de una política de privatizaciones en el paquete de reformas. Paz Estenssoro temió que la venta de activos del estado llevara a prácticas corruptas, sopesó los costos políticos de las posibles privatizaciones y finalmente se decidió por no innovar. El hecho de que el ajuste inicial hubiese tenido, entre otros fines, el de "devolver la hegemonía del estado sobre las empresas públicas", [*Id.*, pág. 220. Para la discusión acerca de la falta de crecimiento v. también *íd.*, pp. 154 y ss.] y las ganancias que varias de éstas comenzaron a arrojar al poco tiempo explican también en buena parte la decisión tomada. De todos modos el gobierno de Paz Estenssoro se preocupó por hacer aprobar, al final de su mandato, una ley de privatizaciones que abriría las puertas para el inicio posterior de ese proceso.

El lento crecimiento de la economía, que ha preocupado desde entonces a casi todos los analistas, pues se considera que "tasas de crecimiento del 4% o 5% anual no son suficientes para superar la pobreza en el país en plazos razonables" [UDAPE, *Op. Cit.*, pág. 106. V. también Cariaga, *Op. Cit.*, p. 214.] , puede atribuirse también en parte a la

ausencia de un marco legal consolidado y a las debilidades que exhibe el Poder Judicial en el país. Pero, en todo caso, la evolución de las reformas acusó un resultado favorable. No sólo por la reducción de la inflación a tasas que estaban muy por debajo de las que experimentara antes Bolivia sino porque además, y en gran medida debido a ello, los salarios lograron recuperarse de una manera bastante rápida y realmente muy significativa.

7.4 La Consolidación

No pudo el MNR continuar en el gobierno después de las elecciones generales de mayo de 1989. Si bien alcanzó un buen resultado estuvo lejos de obtener la mayoría de los votos, por lo que la elección del presidente recayó, otra vez, en manos del congreso. La ADN de Banzer pactó entonces con el tercer candidato más votado, Jaime Paz Zamora, del MIR, y éste finalmente se impuso en la votación.

Paz Zamora, que provenía de las filas de la izquierda y había mantenido un discurso contrario a las reformas durante su campaña, despertó inicialmente algún recelo entre quienes defendían el cambio producido. Se temía el regreso, más o menos abierto, a las políticas populistas que tanto daño habían hecho al país en el pasado. Pero, a pesar de la desconfianza y de los malos augurios, el nuevo gobernante no consideró prudente provocar un vuelco en la política económica: eso le hubiera podido enajenar el apoyo de ADN y el de una buena parte del electorado, y hubiese arriesgado la estabilidad económica del país, con los costos políticos consiguientes.

Durante su mandato, en realidad, se consolidaron las reformas realizadas aunque poco se avanzó en su profundización. En septiembre de 1990 el congreso aprobó una ley que daba un marco apropiado para la nueva economía del país, recogiendo casi toda la normativa del Decreto Supremo 21.060 (v. *supra*). La nueva ley "garantizó la propiedad, la libertad cambiaria, la libre transferencia de capitales, intereses, dividendos y regalías al exterior, [así como] la libre convertibilidad" de la moneda, ayudando a definir con mayor precisión las funciones del estado en el ámbito económico. [*Id.*, pág. 60.] Al año siguiente el congreso aprobó además la normativa legal que permitía la inversión privada en los importantes sectores de la minería y el petróleo, con lo que se daba un sustantivo avance hacia la mayor apertura económica y el ingreso de inversiones extranjeras.

Se dieron también los pasos para iniciar el ya demorado proceso de privatización, aprobándose una ley que autorizaba al estado a vender sus empresas o buscar otras formas de participación del capital privado. En el período de Paz Zamora llegaron a privatizarse 21 empresas públicas y se liquidaron otras 7, pero el proceso, en general, no mostró mayor vigor, pues no se tocaron los gigantes que todavía poseía el sector público. [*V. íd.*, pág. 64 y *Cariaga, Op. Cit.*, pp. 214 a 224, *passim.*] También durante

este período se reorganizó el Banco Central y se cerraron varios bancos estatales. La inversión extranjera fue llegando a Bolivia en cantidades cada vez más apreciables.

El período de Paz Zamora, por lo tanto, puede considerarse como el de la consolidación de las reformas y la estabilidad macroeconómica, tal como la lectura del cuadro 7-3 (v. *supra*) permite comprobar con facilidad. Más importante aún, es la época en que los partidos populistas y de izquierda van abandonando su programa y su fraseología anteriores, aceptando poco a poco el modelo de libre mercado y reconociendo a éste "como el factor que alienta mayores grados de competitividad y alienta el crecimiento económico". [UDAPE, *Op. Cit.*, pág. 97.] De allí en adelante ya pocos en Bolivia siguen defendiendo el sistema cerrado que imperara anteriormente, el poder desmesurado de los sindicatos, los desequilibrios fiscales y el papel rector del estado en la economía.

En 1993, después de ganar las elecciones aunque sin obtener mayoría absoluta, Gonzalo Sánchez de Lozada, el principal arquitecto de los ajustes de 1985, fue elegido por el congreso para ocupar la primera magistratura de Bolivia. Un hombre claramente comprometido a favor del libre mercado, Goni, como se lo llama popularmente, decidió realizar algunas de las reformas estructurales pendientes aún en el país del Altiplano. Entre sus realizaciones destacan el otorgamiento de completa autonomía al Banco Central en 1995 y un amplio programa de privatizaciones que afectó, ahora sí, a las más importantes empresas del país: YPFB (petróleo), el Lloyd Aéreo Boliviano, los teléfonos, la energía eléctrica, los ferrocarriles, etc. [V. Talvi, Ernesto, "Una visión positiva del futuro del Uruguay: Los próximos diez años de reformas", exposición realizada durante el evento "Horizontes 97" del CERES (Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social), Montevideo, 12/11/1997, pág. 23.]

La venta de los activos estatales se ha realizado generalmente bajo una figura bastante original, denominada *capitalización*, que opera del siguiente modo: el comprador, generalmente una empresa o grupo internacional, se compromete a capitalizar la empresa y realizar inversiones directas a cambio de un 50% del paquete accionario. El 50% restante no queda en manos del gobierno sino que pasa a un fondo de capitalización, que pertenece en principio a todos los bolivianos, y que constituirá el eje del sistema de fondos privados de pensiones que está comenzando a funcionar en el país. [V. *Íd.*, pág. 12, y Cariaga, *Op. Cit.*, pp. 223-4.] La iniciativa es original y, en principio, parece muy favorable para el país desde todo punto de vista, aunque su evaluación concreta aún no puede realizarse porque recién está comenzando a funcionar.

Para concluir nuestro recuento histórico sólo resta agregar que Hugo Bánzer Suárez, el líder de ADN que tanto apoyara las reformas en su etapa inicial, ha sido escogido presidente de Bolivia en 1997 con el amplio respaldo de una coalición que abarca prácticamente a todos los partidos políticos salvo el MNR. Se mantiene así la continuidad política y la alternabilidad democrática desde 1982, un largo período, sin duda, para el país latinoamericano que más célebre fuera por sus constantes golpes de estado.

En el balance general del proceso de cambios, tremendamente positivo para la nación boliviana, merecen destacarse algunos puntos de interés. El primero se refiere a que estas reformas fueron realizadas, a diferencia de las chilenas, dentro del marco estricto de la democracia y sin la presión ni el apoyo de los organismos internacionales que, como el FMI, suelen vincularse de modo tan directo a los procesos de ajuste. Quedaron así completamente desvirtuados los mitos que hablaban de la necesidad de un gobierno militar para enfrentar el "costo social" de la transformación del viejo modelo o que hacían de esta transformación apenas una "receta" del mencionado organismo internacional. Lo que sí fue necesaria fue la profunda convicción y la férrea voluntad que se tuvo al momento de lanzar el *shock* económico, la capacidad política para negociar y buscar acuerdos en apoyo del programa y la coherencia y profundidad de las medidas tomadas. [V. Cariaga, *Op. Cit.*, pp. 171 a 174.] Sin estos factores, por supuesto, el intento hecho durante el gobierno de Paz Estenssoro hubiese fracasado lastimosamente, como luego veremos ha sucedido en otros países de la región.

El segundo punto a considerar es que Bolivia no tuvo que pagar un costo social tan alto por los cambios, al menos no tal alto como lo pagó por la hiperinflación, el intervencionismo estatal y el dominio sin cortapisas de los sindicatos en la vida del país. Los indicadores sociales más importantes muestran a las claras la forma en que ha mejorado una situación social que, si bien todavía está muy alejada de lo que anhelan los bolivianos, permite alentar fundadas esperanzas de superación:

- ◆ El primer elemento a destacar es el incremento en los salarios reales, que hoy son más que el doble de lo que fueran en el peor momento de la crisis. (v. *supra*, cuadro 7-3)
- ◆ En educación se ha avanzado también en forma notable. Si en 1976 un 35% de la población se ubicaba en la categoría "sin instrucción", la cifra de 1992 es mucho menor, apenas un 15%. Del mismo modo ha aumentado el porcentaje de quienes tienen educación primaria, subiendo del 53% al 60%, educación secundaria, del 10% al 19%, y superior, del 2% al 5%. [Datos de UDAPE, *Op. Cit.*, p. 79.] El analfabetismo, que era de un 27,5% en 1985, se había reducido a un 22,5% en 1990, según estimaciones de la UNESCO.
- ◆ El porcentaje de hogares que disponen de agua corriente ha crecido, para el mismo período, de un 39% a un 54%. La electricidad llegaba en 1992 a un 56% de los hogares, contra un 34% en 1976. [*Id.*, pp. 82 y 83.]
- ◆ La esperanza de vida al nacer ha aumentado, pasando de 53,7 años en el período 1980-85 a 59,3 años –un avance significativo– para el lapso 1990-95.
- ◆ La mortalidad infantil se ha ido reduciendo apreciablemente, aunque todavía está muy lejos de los valores de otras naciones de la región. Ha pasado de 109,2 por mil a 75,1 por mil entre 1980-85 y 1990-95, según datos de la CEPAL.
- ◆ La cantidad de hogares bajo la llamada "línea de pobreza" también ha disminuido, pasando de un 74% en 1976 a un valor que oscila, según las diversas estimaciones consultadas, entre un 50 y un 60% para finales de los ochenta.

En suma, parecería que el "costo social" del ajuste ha estado más en la imaginación de algunos comentaristas que en la realidad concreta que viven los bolivianos, al menos si tomamos un período lo suficientemente amplio como para hacer una comparación bien fundada.

La transformación realizada por Bolivia está, como toda transición, aún sin completarse del todo. Faltan realizar reformas en el ámbito laboral, en materia de vivienda, en aspectos que tienen que ver con la descentralización del poder y con la administración de justicia. Nadie sostiene que los bolivianos han llegado al paraíso o que en el país existe una irrestricta economía de mercado. Pero es importante recordar que el proceso de cambios realizado ha permitido que Bolivia saliese del caos, la ha situado nuevamente en la vía del desarrollo económico, ha contribuido decisivamente a consolidar su democracia y ha aportado mayor bienestar para todos sus habitantes.

Capítulo 9

Venezuela: La Resistencia al Cambio

Corría el año 1989, un año singular y pleno de acontecimientos que seguramente pasará a la historia como el inicio de una nueva época. El comunismo se debatía en su crisis final, consumido hasta el punto de no poder ya sobrevivir. En América Latina, conmovida aún por la profunda crisis de la deuda, se intentaban soluciones que iban desde las reformas sistemáticas emprendidas por Chile y Bolivia hasta el retorno empeinado hacia el pasado que perseguía –ya exhausto– el gobierno de Alan García en el Perú. Otras naciones, como Argentina o Brasil, habían adoptado la solución de hacer ajustes parciales o cosméticos y soportaban dificultades que parecía crecer con el tiempo.

En ese año memorable, que también trajo cambios sustantivos hacia la democracia en nuestra región, como en Chile y Paraguay, varios países comenzaron a tantear el camino de las transformaciones hacia una economía más abierta. Uno de ellos, Venezuela, lo hizo de un modo tan traumático y accidentado que sufriría un retroceso capaz de detener ese proceso durante varios años. Eso alimentaría, de paso, algunas de las peores leyendas negras acerca de las reformas en toda América Latina.

Después de haber visto los casos básicamente exitosos de Chile y de Bolivia, y luego de reseñar la más gradual pero también efectiva transformación mexicana, conviene que nos detengamos ahora a estudiar lo sucedido en Venezuela, un país –también petrolero como México– que puede considerarse en rigor como un caso atípico o desviado en el concierto latinoamericano. Porque Venezuela aún hoy, en 1998, [al final de este capítulo agregamos, en enero de 2001, una necesaria actualización], no ha podido culminar las reformas esenciales que podrían haberla llevado hacia una economía y una sociedad más abiertas.

Visitando diversas ciudades de Latinoamérica hemos escuchado con reiteración, formulada de una manera u otra, la misma inquietante pregunta: ¿cómo es que un país tan rico como Venezuela se encuentra en una situación tan deprimida en lo económico y tan inestable en lo político? ¿Qué ha quedado de los inmensos recursos que recibiera – y que recibe– como país petrolero? Quienes conocimos el país pujante y en rápido crecimiento de comienzos de los setenta, quienes recordamos el ejemplo de democracia y de respeto a los derechos humanos que Venezuela fuera hasta hace no tantos años, tenemos motivos sobrados para deplorar lo sucedido y para enfocar nuestro análisis en los avatares del último cuarto de siglo. Y la pregunta general, abstracta, que tantas veces se nos ha formulado, debe entonces expresarse de modos más concretos y específicos: ¿por qué fracasaron las reformas iniciadas en 1989? ¿Se trató de un mal diseño o del efecto de circunstancias que no pudieron controlarse? ¿Por qué no ha habido, tampoco, un nuevo impulso transformador capaz de hacer regresar al país caribeño a la senda de la estabilidad y el crecimiento? ¿Qué ha sucedido para que Venezuela no pudiera encaminarse, como los otros países latinoamericanos, hacia una economía más apegada al mercado y una sociedad más libre y democrática?

Para buscar una respuesta a estos interrogantes será preciso que, como en los casos anteriores, sigamos el método de efectuar un recuento histórico que nos permita apreciar, con la debida perspectiva, las fuerzas y las circunstancias que han llevado a la presente situación de Venezuela.

9.1 El Estado Rentista

Venezuela, como es bien sabido, es uno de los más importantes productores de petróleo del mundo. Desde comienzos del siglo XX se ha mantenido entre los principales exportadores del planeta y el nivel de sus reservas hace suponer que continuará por mucho tiempo en los primeros lugares de esa lista. El petróleo, a diferencia de otros productos primarios de exportación, se ha caracterizado siempre por su elevada demanda y su alto precio en las transacciones internacionales, otorgando así a quienes lo poseen una situación muy favorable en el mercado.

En América Latina, y Venezuela en eso no es una excepción, los productos del subsuelo pertenecen por ley a la nación y no a los particulares que poseen las tierras

donde se encuentran los yacimientos, según la legislación vigente heredada desde la época de la colonia. Esta circunstancia creó, a poco de iniciada la explotación de los recursos petroleros, una peculiar asimetría entre el estado y la sociedad civil que tendría consecuencias, verdaderamente, de muy largo alcance.

Venezuela, en aquel tiempo, era un país rural y pobre, de los menos desarrollados de Latinoamérica. [V. Baptista, Asdrúbal, "Más allá de Pesimismo y del Optimismo: Las Transformaciones Fundamentales del País", en Naím, Moisés y Ramón Piñango, *El Caso Venezuela, una Ilusión de Armonía*, Ed. IESA, Caracas, 1984, pp. 20 a 40, y Ball M., Carlos, "Venezuela: el triste caso de un gobierno rico y un país paupérrimo", en Levine, Barry B. (comp), *El Desafío Neoliberal, El Fin del Tercermundismo en América Latina*, Ed. Norma, Bogotá, 1992, pág. 285.] Sus agentes económicos no poseían ni la tecnología ni el capital capaces de generar una producción de envergadura y, por lo tanto, de pagar elevados impuestos. Pero el estado sí podía recibir ingresos cada vez mayores bajo la forma de regalías y derechos de concesión por la explotación petrolera, que crecía a un ritmo muy veloz debido a la incesante expansión de la demanda mundial. Por eso el estado, a efectos prácticos, quedó liberado de la necesidad de recurrir a la presión impositiva sobre los particulares para obtener sus ingresos, ya que los conseguía en abundancia de las concesionarias petroleras que trabajaban en el país. Los gobiernos pudieron así independizarse en gran medida de la marcha de la economía interior y esta relativa independencia los hizo entonces menos responsables ante sus ciudadanos, situándose en un papel más similar al de un *rentista* que recibe ingresos derivados de un recurso que controla que al de una institución política que debe negociar y recaudar, año a año, lo que recibirá de los contribuyentes. [Cf. Kornblith, Miriam, "Crisis y transformación del sistema político venezolano", en Hofmeister, Wilhelm, y Josef Thesing, *Transformación de los Sistemas Políticos en América Latina*, Ed. Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA, Buenos Aires, 1995, págs. 352 y 353.]

El estado, en tales circunstancias, comenzó a crecer, asumiendo un papel cada vez más importante en la economía y en la vida social. Controlarlo significaba poseer la llave para realizar las políticas que se quisiesen, sin enojosas limitaciones, y para intervenir casi como "desde afuera" sobre las actividades del país. Los recursos eran cuantiosos y muchas, sin duda, las necesidades de la población: por eso, superando vicisitudes políticas y luchas ideológicas que no es del caso relatar aquí, en Venezuela se desarrolló un rápido proceso de modernización que se inició en 1936 –cuando acabó la dictadura de Juan V. Gómez– y continuó ininterrumpidamente hasta bien entrados los años setenta. En pocas décadas el país se urbanizó intensamente, se edificó un sistema de educación pública casi desde la nada, se desarrollaron efectivas acciones de saneamiento ambiental, se creó una infraestructura de comunicaciones, transporte y servicios públicos que, a pesar de sus limitaciones, resultaba impresionante si tomamos en cuenta los puntos de partida y la velocidad con la que, históricamente hablando, se produjeron estos cambios. [V. Baptista, *Op. Cit.*]

Con una población que cada vez recibía mayores ingresos reales, con un crecimiento económico sostenido y, a partir de 1958, con un sistema democrático que se consolidó a través de pactos interpartidarios y de las enormes transferencias que desde el gobierno se hacían a la población, Venezuela parecía destinada a integrar, hace unas tres décadas, el selecto grupo de las naciones desarrolladas del planeta. [V. Ball, C., *Op. Cit.*, pág. 287 y 288, *passim.*] Poco después, sin embargo, y justo en el momento en que los precios petroleros subían dramáticamente en el mercado mundial, comenzaron a percibirse las debilidades del proceso de modernización que en estas líneas estamos esbozando.

Porque la economía venezolana, especialmente a partir de los años cincuenta, adoptó todas las prácticas intervencionistas a las que hemos tenido oportunidad de referirnos en los capítulos 2 y 3. Se establecieron altos aranceles, se trató de fomentar, con amplios recursos financieros, una industria nacional que sustituyera gran variedad de productos importados, se restringió la entrada de los particulares a muchos mercados y, gradualmente, se fue adoptando un tipo de legislación cada vez más intervencionista. Las finanzas públicas, sin embargo, funcionaban óptimamente: con los ingentes ingresos petroleros los gobiernos no incurrían en déficits dignos de mención mientras que la moneda, con la inyección constante de los dólares petroleros, mantenía una estabilidad envidiable. La inflación y el endeudamiento externo eran prácticamente desconocidos en el país. La industria y la agricultura crecían, a pesar de sus manifiestas ineficiencias, porque las altas barreras proteccionistas impedían que una moneda local fuerte permitiese a los ciudadanos adquirir los bienes importados que, de otro modo, les hubiesen resultado increíblemente baratos.

En suma, el modelo intervencionista parecía funcionar bastante bien en el caso de un país petrolero cuyos gobiernos recibían regularmente grandes sumas que se incorporaban a su presupuesto general. Los defectos del sistema permanecían encubiertos por esta circunstancia, en tanto el país continuaba con su alto crecimiento y su acelerada modernización. Pero esos defectos existían, se hallaban por así decir latentes, y sólo hubo que esperar algunos años para que se pudiesen manifestar con toda su devastadora intensidad.

9.2 Decadencia y Crisis

No fue por falta de recursos sino, paradójicamente, en el preciso momento en que éstos aumentaron, cuando comenzó a notarse que algo no funcionaba del todo bien en Venezuela. El embargo petrolero árabe que siguió a la guerra árabe-israelí de 1973 elevó los precios de los hidrocarburos de una manera brusca y casi increíble: el barril de crudo, que se cotizara durante muchos años a un valor que oscilaba alrededor de los dos dólares pasó en pocos meses a costar 11 dólares. Los ingresos públicos venezolanos se cuadruplicaron, por ese motivo, en 1974, y el estado se vio de pronto con una descomunal masa de recursos a los que en principio no se sabía bien qué destino dar.

Carlos Andrés Pérez, elegido presidente en diciembre de 1973, comenzó así su gobierno en circunstancias que poco suelen darse en los anales de la historia: con un considerable exceso de recursos que, de un modo u otro, tendría que utilizar.

El gobernante, perteneciente al más tradicional partido del país, Acción Democrática –de orientación socialdemócrata–, reaccionó naturalmente según su tradición ideológica y los postulados que éste defendía desde su fundación: los nuevos recursos serían empleados para alentar desde el estado el desarrollo nacional y para elevar el nivel de vida de los habitantes. En el primer sentido se emprendieron gigantescos proyectos industriales que, se suponía, sentarían las bases para una economía independiente del extranjero y de la propia exportación petrolera, haciéndose inversiones enormes en el sector ya nacionalizado de la economía. [Cf. Ball, *Op. Cit.*, p. 288.] Se expandió la capacidad de generación de energía eléctrica y la producción de aluminio, se nacionalizó la minería del hierro y se amplió la producción estatal de acero y, como punto principal, se estatizó por completo todo lo relativo a la exploración, extracción, producción, refinación y distribución del petróleo y de sus derivados. "La estatización del petróleo significó un cambio radical: por primera vez desde la muerte del general Gómez [diciembre de 1935], el poder político y económico residía nuevamente en las mismas manos: en las del jefe de Estado". [Id., pág. 295–6.]

El papel del estado en la economía venezolana creció así rápidamente, de tal modo que al final de este gobierno existían ya nada menos que 137 empresas del estado, 71 mixtas o de participación estatal y 48 Institutos Autónomos. [V. Sabino, Carlos, *Empleo y Gasto Público en Venezuela*, Ed. Panapo, Caracas, 1988, pág. 96.] El sector público se había hecho cargo de lo que se consideraban industrias "estratégicas" –petróleo, hierro, aluminio, hierro, electricidad– pero también de otras ramas menos convencionales, como la producción de azúcar, la gerencia de hoteles o el acopio de productos agrícolas. [Cf. Kornblith, *Op. Cit.*, pág. 355.]

En materia social, y como modo de hacer llegar la riqueza petrolera a todos los habitantes, los sueldos y salarios fueron aumentados por decreto y Pérez decidió combatir la inflación, que se había presentado en el país por primera vez en muchos años y alcanzaba ahora cifras cercanas al 10% anual, [V. Toro Hardy, José, *Fundamentos de Teoría Económica. Un Análisis de la Política Económica Venezolana*, Ed. Panapo, Caracas, 1993, pág. 608.] mediante el recurso clásico del intervencionismo: el control de precios. El desempleo, muy bajo en todo caso, fue enfrentado mediante otras típicas medidas estatistas, como la creación de cargos por decreto en la industria privada y la ampliación del empleo público. [Créase o no, el gobierno decretó que por cada ascensor que hubiese en edificios públicos y comerciales debía contratarse un trabajador dedicado exclusivamente a operarlo, a pesar de la evidente automatización de ese servicio. V., para datos sobre empleo público, Sabino, *Empleo y Gasto Público...*, *Op. Cit.*, pág. 169 y ss.]

Los resultados de estas políticas fueron en algunos casos muy pobres y en otros directamente contraproducentes. El comportamiento global de la economía no fue bueno, pues el PTB [En Venezuela, por la fuerte dependencia de la actividad petrolera, las estadísticas del Banco Central suelen referirse usualmente al PTB (producto territorial bruto) más que al PIB (producto interno bruto).] no experimentó ninguna mejoría sustancial después del alza petrolera y, en los años siguientes, manifestó un movimiento errático que finalmente se hizo francamente descendente: aún a precios corrientes el PTB *per cápita* subió sólo un 2,2% entre 1974 y 1983, un aumento que se convierte en una clara pérdida si consideramos que en ese período la inflación acumulada fue de un 155%. [V. Toro H., *Op. Cit.*, pp. 610 y 628.] El empobrecimiento de Venezuela había comenzado.

Por otra parte el crecimiento de los sistemas de salud y educación, orgullos del régimen democrático, se estancó por completo, empezando a mostrar fallas indicativas de una ineficiencia creciente. La industria, protegida con una red de aranceles y medidas para-arancelarias cada vez más extensa, perdió dinamismo, en un cuadro en que la inversión privada dejaba de crecer y comenzaba a estancarse, suplantándose por la inversión pública. [V. Sabino, *Empleo y Gasto Público ...*, *Op. Cit.*, pág. 109.] Pero ésta, concentrada en sus proyectos "estratégicos" de desarrollo, abandonó en gran parte las acciones de rutina en cuanto a creación de infraestructura y mantenimiento, provocando que el país entrase en un largo período de estancamiento en cuanto a transporte, comunicaciones y otras obras básicas.

El gobierno de Pérez, beneficiado por unos ingresos externos descomunales para entonces, llegó así a su final cosechando pocos éxitos. Con una economía que en realidad no crecía, con un endeudamiento externo que por primera vez aumentaba en forma desproporcionada –alimentado, precisamente, por los ambiciosos proyectos desarrollistas que acabamos de mencionar– con una inflación desconocida hasta entonces y que la pérdida de independencia del Banco Central de Venezuela impedía controlar, el halagüeño panorama de 1974 se había convertido en un paisaje bastante sombrío y preocupante. No extrañará entonces que, en las elecciones de fines de 1979, triunfase el candidato de la oposición, el dirigente del partido socialcristiano COPEI Luis Herrera Campíns.

El nuevo presidente, comprendiendo la magnitud de los problemas de Venezuela, comenzó su gestión tratando de corregir algunas de las políticas más negativas de su predecesor. Trató de imponer un mayor control sobre las cuentas del fisco, de evitar mayores endeudamientos y de liberalizar –aunque sólo muy tímidamente– algunos aspectos de la economía nacional. Las nuevas circunstancias del mercado petrolero mundial y una opinión pública demasiado acostumbrada al papel rector y promotor del estado en la economía, como generador de empleo y de crecimiento, impidieron sin embargo que se efectuase cualquier tipo de reorientación importante de la política económica.

En efecto, como resultado de la sangrienta guerra entre Irak e Irán la oferta de petróleo se vio afectada, provocando un verdadero pánico entre los compradores que hizo subir nuevamente el precio del barril de crudo. Este llegó a costar, en ciertos momentos, casi cuarenta dólares, con lo que Venezuela o, para hablar con mayor precisión, su gobierno, se vio otra vez inundada de recursos financieros. A partir de ese momento, y alentado por un mercado de préstamos sumamente favorable, el endeudamiento de Venezuela creció de un modo realmente descontrolado. Las empresas públicas tomaban dinero del exterior sin ninguna clase de control o restricción –pues sus acuerdos con la banca extranjera no pasaban por el parlamento– y otra vez se vivía un clima de dinero fácil, mientras el estado seguía creciendo inexorablemente. Lo hacía tanto en sus funciones como en el número de organismos y de empleados públicos que integraban sus filas, hipertrofiándose peligrosamente, pero sin que la opinión pública tomara conciencia de la delicada situación que en breve podía enfrentarse.

Los problemas aparecieron hacia el final del mandato de Luis Herrera, cuando los precios petroleros cesaron de subir y estalló la crisis mexicana de la deuda (v. *supra*, 8.1). La venezolana comenzó en el sector cambiario y fue alentada por una medida que sin duda la precipitó de un modo casi suicida: preocupado por combatir la inflación, que había llegado en 1981 al 16,6%, y atendiendo más a los efectos que a las causas, el gobierno mantuvo los intereses en un valor muy por debajo de la inflación, tratando así de que salieran capitales del país y existiera menor liquidez en el sistema financiero local. Como existía plena libertad al movimiento de capitales, y como los intereses en los Estados Unidos estaban varios puntos más altos que los de Venezuela en términos reales, muchos inversionistas y ahorristas comenzaron a trasladar sus fondos al país del norte. La inflación resultó menor en 1982, pero las reservas internacionales también comenzaron a reducirse peligrosamente. Esto sucedió básicamente por dos razones: por una parte, porque los pagos por servicio de la deuda que –cada vez a más cortos plazos– contraían las diversas dependencias del estado venezolano, empezaron a acumularse de un modo inmanejable y, por otra parte, porque la fuga de capitales ya mencionada se hizo muy pronunciada a comienzos de 1983, dado que muchos ya conocían la débil posición financiera del gobierno y pensaban que pronto podría producirse una situación similar a la de México.

Lo que ocurrió, si se quiere, fue incluso peor que lo sucedido a la nación azteca. El viernes 17 de febrero de 1983, bautizado enseguida como el *viernes negro*, tuvieron que cerrarse los mercados bancarios para evitar una corrida contra el bolívar que ya el BCV no estaba en condiciones de resistir. Su presidente, en las febriles reuniones que se sucedieron, sostuvo con energía la necesidad –bastante obvia, en verdad– de devaluar la moneda. Pero 1983 era un año electoral y el gobierno, bajo fuerte presión de COPEI y de su candidato, Rafael Caldera, [Ball, *Op. Cit.*, pág. 298.] trató de evitar a toda costa el repunte brusco de los precios que hubiese significado una depreciación del bolívar. Por ello se decidió por la peor alternativa, un sistema de cambios diferenciales que protegería el costo de las importaciones "esenciales" y que pondría un precio mayor

para el dólar de otras transacciones. Se había creado RECADI, Régimen de Cambios Diferenciales, con la oficina correspondiente para administrar la compleja normativa que se iría generando a su alrededor.

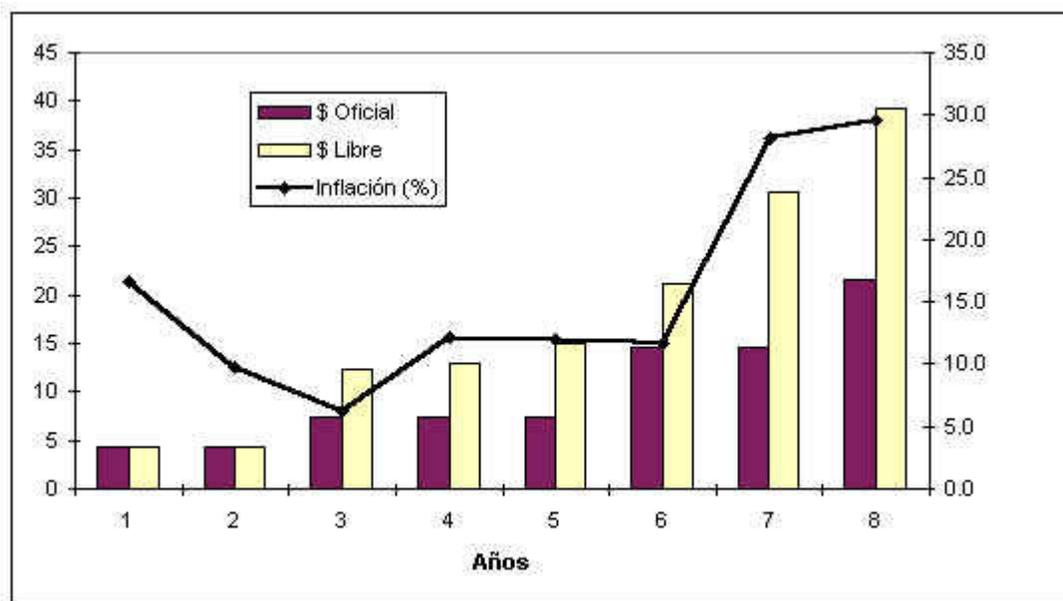
De nada sirvió este artificio económico al partido de gobierno. Algunos meses después el candidato de AD, Jaime Lusinchi, derrotaría en forma aplastante al abanderado de COPEI, el líder histórico de esa agrupación Rafael Caldera. Pero el impacto de RECADI, si bien poco apreciable en lo político, resultó sencillamente devastador sobre la economía y hasta la moral pública de Venezuela. La existencia de varios precios para un mismo producto –la moneda extranjera en este caso– definidos sobre la base de decisiones ejecutivas, distorsionó por completo la asignación general de recursos e introdujo un elemento de completa arbitrariedad política sobre la actividad económica. Miles de productos, cuyos precios debieron ser fijados por la autoridad política, pasaron a quedar fuertemente subsidiados a través del diferencial cambiario, en tanto que otros permanecían sin subsidios. La presión por entrar en la lista de los renglones que recibían dólares artificialmente baratos creció ante cada revisión del decreto cambiario y una pugna por conseguir estas divisas preferenciales se extendió por todo el aparato económico. [Cf. Ball, *Op. Cit.*, pp. 297 a 300 *passim*.]

Pero lo peor de RECADI tuvo relación directa con el estímulo a la corrupción que el control de cambios produjo. Con el inmenso poder de otorgar o denegar divisas a quienes las solicitaran, los funcionarios tuvieron en sus manos una herramienta para enriquecerse de un día para otro y para atemorizar, a veces siguiendo directivas políticas, a quienes resolvían perjudicar o pretendían controlar. El papel, por ejemplo, indispensable para la prensa, fue retaceado o entregado libremente a quienes lo solicitaban según la voluntad discrecional de los círculos gobernantes. Estas prácticas tan nefastas para la vida de un país se hicieron más intensas cuando, debido en parte al descenso de los precios petroleros de 1986, se amplió la diferencia entre el dólar de RECADI y el dólar libre.

La imposibilidad de mantener el precio de la moneda –que obligó a varias devaluaciones–, el elevado gasto fiscal, la incapacidad del gobierno para obtener un buen refinanciamiento de su deuda y las presiones sociales que nunca amainaron durante el período, hicieron que la administración de Jaime Lusinchi perdiera además el control sobre la inflación. Esta creció y se mantuvo en niveles nunca vistos hasta entonces, haciendo retroceder los salarios reales de un modo impresionante (pues no existían mecanismos de compensación previamente acordados) y provocando, con ello, un aumento significativo de las personas que encontraban debajo de la denominada "línea de la pobreza". A estos negativos resultados contribuyó, sin duda, un factor esencial: la política de controles sobre la economía y las distorsiones impuestas a su actividad desde el estado hicieron que el producto del país se redujera de un modo bastante apreciable, lo que además aumentó marcadamente la tasa de desempleo. Los datos correspondientes a estas variables se muestran, para mayor claridad, en el Gráfico 9-1 y en el Cuadro 9-1.

Gráfico 9-1

Evolución de la cotización del dólar, en bolívares, y de la inflación, 1981-1988



Cuadro 9-1

Evolución de algunos indicadores de la economía venezolana, 1981-1988

Años	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
PIB per cápita (1981 = 100)	100.0	97.6	89.4	87.4	85.5	88.5	89.2	91.8
Tasa de desempleo abierto	6.3	7.1	10.2	13.4	12.1	10.3	8.5	6.9
Salarios reales promedio (1981=100)	100.0	89.5	86.7	90.0	88.7	82.3	79.2	75.3
Hogares bajo la línea de pobreza (%)	18	-	-	-	25	-	32	41

Fuentes: Márquez, Gustavo, "Pobreza y Políticas Sociales en Venezuela", Simposio IESA-Corpoven, Caracas, 1993, pp. 43 a 45, y OCEI, *Encuesta de Hogares*, para los datos sobre desempleo.

A pesar de esta delicada situación el gobierno de Lusinchi no enfrentó mayor oposición durante su mandato. Hubo, en verdad, cierta lucha sindical para mantener los salarios al ritmo de la inflación, pero en ningún caso puede hablarse de un malestar social generalizado o de que el sistema político se acercara a la inestabilidad. Los analistas suelen atribuir esta respuesta paradójica de la opinión pública a la efectiva labor publicitaria del gobierno, al control político que éste logró ejercer sobre los principales factores de opinión y al hecho de que RECADI mantuvo al menos una cierta apariencia de estabilidad sobre los precios. A estas razones debiera agregarse la relativa recuperación que tuvo el país, como se aprecia en el cuadro 9-1, a partir de 1987. Pero, a nuestro juicio, es preciso admitir que existen otros motivos, más profundos, para este comportamiento poco crítico de la ciudadanía. El primero de ellos puede relacionarse con el sistema clientelista vigente en el país que, potenciado como nunca por el control de cambios, colocó a cada sector de la sociedad como competidor de los restantes en la búsqueda incesante de los favores del estado. El segundo es que los venezolanos, aún después del viernes negro, no comprendieron la magnitud de la crisis que había golpeado al país y por ello aceptaron, sin cuestionar demasiado, el mal comportamiento de la economía, confiando más en una nueva subida de los precios petroleros que en la necesidad de adoptar cambios internos que modificaran la gestión económica. Hay que apuntar, en este sentido, que muy poca oposición teórica hubo al intervencionismo a ultranza desarrollado por Lusinchi, pues ni la intelectualidad ni las mayores corrientes de opinión cuestionaron, durante los ochenta, el modelo de nacionalismo económico que tanto parecía haber favorecido a Venezuela aunque en realidad la hubiese llevado a la crisis.

En todo caso, las peores consecuencias de la administración Lusinchi no pudieron apreciarse con claridad sino hacia el final de su mandato. En 1988, mientras las reservas internacionales mermaban con celeridad e impedían sostener el valor oficial del bolívar, con una economía anestesiada por el control de cambios, se realizaron nuevas elecciones que dieron el triunfo a un dirigente del partido de gobierno, ya bien conocido por los venezolanos, que se había apartado hasta cierto punto de la cúpula dirigente de AD. Este no era otro que Carlos Andrés Pérez, el mismo que había conducido a Venezuela en los años dorados de la bonanza petrolera y que ahora enfrentaría la titánica tarea de regresar a una economía más sana y equilibrada.

9.3 El Intento de Pérez

Carlos Andrés Pérez –CAP, como se lo conoce popularmente– se había rodeado de un equipo de jóvenes tecnócratas que tenía una idea bastante clara del abismo en que se encontraba Venezuela. Dispuesto a cortar por lo sano con una política que se encaminaba hacia el desastre, su equipo –encabezado por Miguel Rodríguez– elaboró un "paquete de medidas" destinado a inaugurar una nueva política económica, *el Gran Viraje*, estableciendo además fructíferas relaciones con el FMI y otros organismos internacionales que podían ayudar a Venezuela durante las dificultades iniciales de su

aplicación. La situación del país recomendaba drásticas acciones: el déficit fiscal había llegado al 8% del PTB, las divisas efectivamente disponibles alcanzaban apenas a \$ 300 millones (contra \$ 10.000 de unos años atrás), las tasas de interés reales negativas impedían el ahorro interno y estimulaban la fuga de divisas, mientras que los compromisos de la deuda –ya renegociada– resultaban casi imposibles de satisfacer.

CAP poseía la imagen de un líder decidido y dispuesto a enfrentarse sin vacilación a los problemas. Contaba, además, con el recuerdo positivo de los venezolanos, que evocaban con frecuencia los idealizados años de su primer mandato, una época cuando la abundancia de recursos permitía al estado asumir funciones paternalistas y clientelares. Ese era su capital político que, aunado a la fuerza de la maquinaria política de AD, le había permitido obtener una cómoda victoria en diciembre de 1988 alcanzando el 53% de los votos. Había también, sin embargo, un pasivo político que el líder socialdemócrata nunca tomó demasiado en consideración: la imagen de corrupción que, sustentada sobre muchos escándalos de su primer mandato, podía colocarlo en una situación sumamente riesgosa ante sus enemigos políticos.

El propio Pérez anunció el 16 de febrero de 1989, en un histórico discurso, el conjunto de medidas que aplicaría en su gestión. El paquete incluía la libre flotación de la moneda, con la consiguiente eliminación del control de cambios y del nefasto RECADI, la liberación de los precios y de las tasas de interés (salvo para un reducido conjunto de artículos de primera necesidad), la elevación del precio de la gasolina y de ciertos servicios públicos, la disminución sustancial de los aranceles y un programa social de subsidios directos a entregar a las familias en condiciones de pobreza.

Se trataba de un ajuste fiscal bastante bien equilibrado, en el que sobresalían como notas positivas la liberación cambiaria y la reducción de los aranceles, pero que no tenía como intención abandonar el estatismo propio de la política económica venezolana. La idea era más bien reordenar las cuentas públicas para permitir que otra vez el estado asumiera su rol keynesiano de promotor del desarrollo, mientras se buscaba mantener un tipo de cambio alto, capaz de estimular las exportaciones no tradicionales y de quebrar la dependencia nacional con el petróleo. [V. *la crítica sistemática que en este sentido realizara Gómez, Emeterio, Salidas para una Economía Petrolera*, Ed. CELAT–Futuro, San Cristóbal, 1993, en esta y otras publicaciones.] De ciertas medidas más profundas, como la reforma de la seguridad social o las privatizaciones, poco o nada se habló en esta etapa inicial, mostrando así que la apertura hacia el mercado era, en el mejor de los casos, bastante limitada en sus alcances.

La reacción ante estos anuncios no fue buena. Ni hubo un acuerdo político a su favor ni el gobierno buscó los suficientes apoyos para implementar las medidas. La mayoría de los comerciantes e industriales, esperando la liberación de precios y del tipo de cambio, comenzaron a acaparar productos de primera necesidad y, cuando era posible, a remarcar sus mercancías. Había en el país un ambiente de incertidumbre ante el futuro y

de decepción ante las medidas: el camino de retorno a la época de oro de la bonanza petrolera parecía haberse extraviado para siempre.

El 27 de febrero, cuando el transporte urbano comenzó a cobrar nuevas tarifas, preparándose para el aumento de la gasolina del día 1 de marzo, estallaron disturbios en la localidad suburbana de Guarenas. Las manifestaciones de protesta se extendieron con una velocidad inusitada, ante cierta complacencia de los medios de comunicación –que parecían justificarlas– y la parálisis total del gobierno, que no atinaba a responder ante una situación imprevista que hora tras hora se tornaba más difícil. Las protestas no tenían ni un programa ni un líder, no contaban con el apoyo explícito de ninguna fuerza política y no eran dirigidas por ninguna organización capaz de canalizarlas. Sin un propósito claro ni una intención definida degeneraron rápidamente en saqueos, incendios y otros actos de violencia que se extendieron por toda Caracas y, esa misma tarde, por casi todas las ciudades del interior. El caos y la anarquía –la más pura anarquía hobbesiana– se apoderaron del país. No fue sino hasta la tarde del día siguiente que el gobierno se dirigió a la población, exhortando a terminar con los saqueos y decretando un aumento general de sueldos y un toque de queda general a partir del atardecer. Esa misma noche el ejército intervino y comenzó una represión que dejaría un saldo indeterminado de víctimas, muy superior de seguro a la cifra oficial de 300 muertos.

La inusitada violencia del 27F, sin parangón prácticamente en la historia contemporánea de América Latina, expresaba "el deterioro acumulado de las condiciones de vida de la población", [Kornblith, *Op. Cit.*, pág. 360.] una sensación de frustración ante todo el sistema político y una profunda desconfianza ante un liderazgo del país. Por esta razón, y por la oportunidad en que se produjo, tuvo un efecto político devastador. El gobierno quedó huérfano de apoyos políticos importantes, pues ni su propio partido –en el que dominaban puntos de vista socializantes– se atrevió a exponerse a mayores pérdidas políticas. La matriz de opinión que generaron los disturbios los explicó como una consecuencia del empobrecimiento provocado por "el paquete neoliberal de CAP", aun cuando no había ningún hecho capaz de sustentar esta versión: el paquete no había comenzado a aplicarse cuando comenzaron los disturbios, no era neoliberal sino más bien keynesiano y el empobrecimiento de los venezolanos había comenzado, como vimos, bastantes años atrás.

No obstante estas muy negativas circunstancias el ajuste de Pérez pudo mostrar enseguida algunos resultados dignos de consideración. Es cierto que la liberación de precios artificialmente congelados y la amplia devaluación que siguió a la eliminación del control de cambios impulsaron la inflación hasta alturas nunca vistas en el país, superando en 1989 el 80%, y que el producto económico descendió ese mismo año en la apreciable cifra de 7,8%. Pero ya al año siguiente –impulsada en parte por el aumento de los precios petroleros que trajo la invasión iraquí a Kuwait y la Guerra del Golfo– la economía venezolana mostró signos evidentes de recuperación. La inflación descendió, aunque nunca a menos del 30% anual, y el PTB creció en 7%, 9,7% y 6,1% entre 1990 y

1992. También los salarios reales y la proporción de población en situación de pobreza, después del shock inicial, mostraron gradualmente un comportamiento más positivo en esos años. [V. Sabino, Carlos, "La Pobreza en Venezuela", en *Estrategias para Superar la Pobreza*, Ed. Fundación Konrad Adenauer, Caracas, 1996, pp. 49 a 61.]

El programa de ajustes, hacia fines de 1991, parecía en principio estar funcionando razonablemente bien. La drástica disminución de aranceles, por ejemplo, había logrado estimular muy positivamente a la economía sin provocar las quiebras masivas y el desempleo que muchos habían pronosticado al comienzo. Esto sucedía, es cierto, porque un tipo de cambio alto ofrecía una protección indirecta a las ineficientes industria y agricultura locales, pero en todo caso permitía que las empresas nacionales gozaran de un período de adaptación antes de entrar de lleno en la competencia internacional. Las privatizaciones, aunque pocas, daban señales alentadoras a los mercados, en especial cuando se vendieron dos grandes empresas, VIASA (línea aérea bandera nacional) y CANTV (teléfonos). Las reservas internacionales habían restablecido su nivel y la liberación de las tasas de interés evitaba la fuga de divisas tan extendida en los últimos años. La eliminación de varios subsidios indirectos había contribuido, por otra parte, a la disminución casi total de los déficits fiscales.

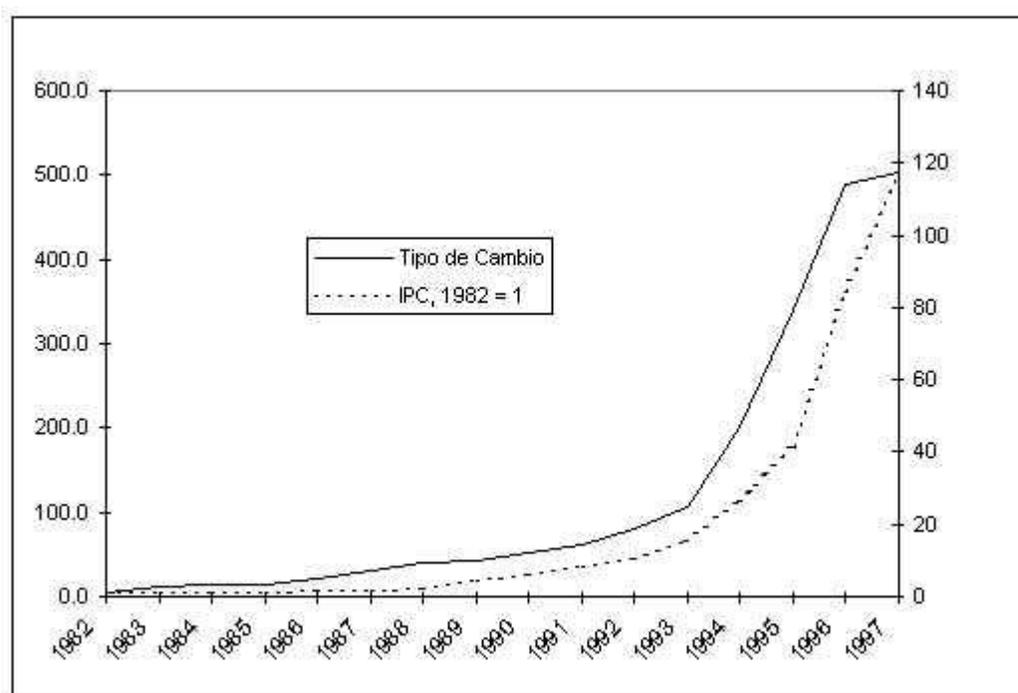
Pero a este respecto, y para evitar confusiones, conviene hacer un breve comentario referente a las peculiaridades de Venezuela como país petrolero. [Es preciso destacar la contribución que ha realizado Emeterio Gómez, en diferentes publicaciones, explicando por qué en Venezuela existe inflación a pesar de que puedan no existir déficits fiscales.] Dado que los ingresos de la industria nacionalizada llegan directamente al estado, vía impuestos o regalías, el Banco Central de Venezuela es el principal tenedor de dólares del país y, por lo tanto, su principal oferente. Simplemente para dar una idea al lector, puede decirse que aproximadamente entre el 75 y 90% de los ingresos por exportaciones han derivado, en las últimas décadas, de las ventas de hidrocarburos, y que el total recibido por el BCV raramente ha sido menor que \$ 10.000 millones anuales, llegando en varios años a casi el doble de esa cifra. Esta circunstancia provoca, naturalmente, la existencia de un mercado muy asimétrico, donde el gobierno, a través del BCV, puede manipular casi a su antojo el tipo de cambio pues controla mayor parte de la oferta de divisas. Si a esta circunstancia añadimos la escasa autonomía que de hecho ha tenido el BCV a partir de mediados de los setenta encontraremos la clave de una situación que parece paradójica y que distingue a Venezuela del resto de las naciones latinoamericanas. En Venezuela puede haber una fuerte inflación, y de hecho la hay, en ausencia de déficits fiscales y, aún, en presencia de superávits en las cuentas públicas. El gobierno no emite "dinero inorgánico" para compensar sus déficits, como en otras latitudes: simplemente devalúa la moneda y obtiene más bolívares por la misma cantidad de dólares. Las constantes devaluaciones, por cierto, provocan una inflación crónica, que parece tener un "piso" del 30% anual, y mantienen la apariencia de unas cuentas fiscales casi en equilibrio, pero son el síntoma en realidad de un sector público hipertrofiado que no puede recaudar, por medio de impuestos internos, las sumas que gasta año tras año. El gráfico 9-2 da cuenta del modo casi exacto en que los precios

han seguido el tipo de cambio principal (en los años con control de cambios hemos asumido el valor del mercado paralelo) confirmando lo que venimos exponiendo hasta aquí.

Nos hemos detenido en este punto no sólo porque muestra la atipicidad del caso venezolano sino porque además nos sirve para poner de relieve dos puntos esenciales. El primero es que el paquete de Pérez –lo mismo que el de 1996– no logró corregir uno de los elementos esenciales de todo ajuste: el desbalance en las cuentas fiscales. El otro punto a destacar es que las reformas de 1989-92 no alcanzaron nunca una de las metas principales que se propusieron los países latinoamericanos que reformaron sus economías. Nos referimos, por supuesto, al control de la inflación, una variable crucial que nunca ha sido enfrentada seriamente en Venezuela desde 1982, lo que ha hecho que el país caribeño haya sido el de más alta inflación en toda América desde 1995 hasta la fecha. [No es descartable que en 1998 Ecuador supere a Venezuela en este desagradable aspecto. Se trata también de otro país petrolero que se ha negado sistemáticamente a realizar un reajuste serio de sus cuentas fiscales.]

Gráfico 9-2

Variaciones del Tipo de Cambio y del IPC, 1981-1997



Fuente: Elaboración del autor sobre datos de la OCEI y el BCV.

La inflación es una variable fundamental, como decíamos en 3.2, porque sirve como un excelente indicador que muestra las deficiencias íntimas de cualquier gestión económica. Pero, como es percibida directamente –y dolorosamente– por todos los agentes económicos, en especial por los más pobres, origina comportamientos políticos y sociales que pueden llegar a afectar la política económica que, precisamente, la provoca. Este punto, crucial en todo plan de ajustes, fue descuidado por completo en la administración de CAP: Miguel Rodríguez y otros técnicos, con una obvia mentalidad keynesiana de país en desarrollo, consideraron siempre que cifras del 30% anual no eran realmente altas si había crecimiento económico, y así lo manifiestan aún Carlos Andrés Pérez y ciertos defensores de su gestión. Al no tomar en cuenta este importante factor el programa de ajustes de 1989 tuvo que soportar ataques muy fuertes y continuos, que llevaron eventualmente a su total paralización.

La población en general no llegó a percibir el mejoramiento de la economía que se produjo a partir de 1990, en parte porque éste hizo poco más que compensar pérdidas anteriores y en parte porque la inflación creó una sensación de inseguridad que minimizó los logros obtenidos. En ese contexto inflacionario surgieron naturalmente constantes huelgas y protestas, se amplió el malestar social y se crearon las condiciones para que los enemigos del ajuste desplegaran todo su arsenal de acciones desestabilizadoras. La más dramática de todas ellas, la que puso realmente un fin a todo intento modernizador, fue el golpe de estado frustrado que el Teniente Coronel Hugo Chávez encabezó el 4 de febrero de 1992.

El golpe no contó con el apoyo de la mayoría de los mandos militares y, desde el punto de vista táctico, fue apenas una escaramuza mal organizada que no logró sus objetivos de derribar al gobierno o matar al presidente. Lo grave, lo políticamente importante, fue la reacción popular ante la intentona. Una corriente de apoyo inesperada surgió de todos los rincones del país, solidarizándose más o menos abiertamente con los golpistas, en una oposición frontal a un sistema democrático que se percibía como secuestrado por la acción de camarillas o "cogollos" dirigentes y envuelto en una corrupción gigantesca a la que se hacía responsable –sin mayor análisis– de todas las dificultades económicas atravesadas por el país. Rafael Caldera –el líder fundador del partido socialcristiano COPEI y ex-presidente de 1969 a 1974– aprovechó esta circunstancia para justificar implícitamente a los golpistas y distanciarse de la conducción de su partido, en un audaz gambito político que le daría nuevamente, antes de dos años, la presidencia de la república.

El gobierno de Pérez, ahora sí, estaba perdido. Ya no tenía tiempo, como en febrero de 1989, para mostrar con hechos el valor de sus políticas; ya no tenía enfrente una reacción visceral que se resistía a sus cambios sino una oposición organizada, polifacética, en rápido crecimiento, que se oponía a su gestión, lo acusaba de corrupción y estaba dispuesta a destruirlo. De nada sirvieron algunas medidas políticas que tomó para restablecer una plataforma que asegurara la viabilidad de su gobierno: el 27 de noviembre de ese mismo año hubo otro conato de golpe, mucho más amplio y

sangriento, y al año siguiente el presidente fue acusado formalmente de corrupción – sobre la base de un caso en verdad bastante débil. Finalmente la Corte Suprema de Justicia, el 20 de mayo de 1993, decidió suspenderlo en sus funciones para dar curso a un juicio por peculado y malversación de fondos públicos. [Kornblith, *Op. Cit.*, pág. 346.] El intento de cambio económico había fracasado irremisiblemente y una reacción conservadora, que aglutinaba desde algunas figuras llamadas "los notables" hasta la ultraizquierda, dominaba la opinión pública del país. [Entre los notables se hallaba Arturo Uslar Pietri, escritor de fama internacional que, pese a sus posiciones cercanas al liberalismo, no vaciló en actuar sin misericordia hasta lograr el derrocamiento de Pérez.]

Antes de relatar los acontecimientos siguientes conviene que nos detengamos a analizar, un poco más detenidamente, las causas del fracaso del ajuste de CAP. Se dijo en su momento que uno de sus principales defectos era que las reformas se hicieron a un ritmo muy acelerado, que les faltó un desarrollo gradual capaz de lograr su aceptación en la opinión pública. Este punto, discutido hasta la saciedad en Venezuela, parece tener sin embargo muy poco sentido tanto desde un punto de vista histórico como teórico. Las experiencias de Chile y Bolivia, ya analizadas (v. *supra*, caps. 6 y 7), así como las de Argentina y Perú (v. *infra*, caps. 10 y 11), muestran claramente que cuanto más drástica y rápidamente se tomen las medidas más fácil resulta su consolidación: el gradualismo, como el de México antes de Salinas o el de Siles Zuazo en Bolivia, sólo parece servir para postergar los problemas y hacer en definitiva más altos los costos políticos y sociales que hay que pagar por las reformas. Si nos colocamos, por otra parte, en una perspectiva más teórica, las ventajas del gradualismo tampoco aparecen por ninguna parte en el análisis: ¿es que es posible hacer una unificación cambiaria de un modo "gradual"? ¿Se puede liberar unos precios y no otros, o bajar sólo algunos aranceles, sin desquiciar por completo la economía?

Nuestra opinión, al respecto, se inclina más bien hacia el extremo opuesto. Fueron las deficiencias técnicas de un programa que no atacó en sus raíces el déficit fiscal las que, a la postre, lo pusieron en jaque. Al no reducir seriamente el gasto público, al no promocionar un amplio programa de privatizaciones, el gobierno quedó reducido a esperar la siempre aleatoria ayuda del aumento de los precios petroleros para nivelar sus cuentas, por más que en su discurso hacia afuera nunca plantease tal cosa. Al utilizar el mecanismo devaluatorio para mantener el equilibrio de sus cuentas en bolívares la administración de CAP sucumbió a la inflación y, con ella, a todos los elevados costos políticos que ésta trae.

Algunos de estos errores pueden atribuirse, como ya lo expresáramos, al pensamiento keynesiano, socialdemócrata al fin, que tenía el equipo de gobierno. Pero la falta de apoyo político generó también otras debilidades en su gestión que tendrían severas consecuencias y que, en modo alguno, pueden atribuirse a fallos de los gobernantes. Así, en materia de impuestos internos, el congreso le jugó a Pérez una muy mala pasada: aceptó parte de su reforma –la disminución de las tasas del impuesto sobre la renta– pero no aprobó la creación del impuesto al valor agregado. La administración quedó así

con las manos atadas pues, con menos ingresos propios, tuvo que recurrir más asiduamente al mecanismo devaluatorio. El partido de CAP dominaba el poder legislativo pero el pensamiento de sus dirigentes estaba todavía bien anclado en un populismo que resultaba parte esencial de su herencia política.

La falta de una sustentación política sólida afectó constantemente la gestión de gobierno que estamos considerando y, creemos, pocos recursos tuvo éste en sus manos para poder ampliarla. Es cierto que la altanería y el desprecio por los oponentes pocas veces dan buenos resultados en política, y es cierto también que la imagen del presidente, en materia de corrupción, dejó mucho que desear, ofreciendo así un blanco fácil para quienes se oponían a sus reformas. Pero hay que entender también que Pérez, en su primer gobierno, había procedido en forma aún más soberbia y descuidada sin por ello haber sufrido consecuencias negativas de peso. El cambio en la actitud de sus oponentes, por ello, hay que buscarlo más en las raíces de su pensamiento político que en circunstancias de tipo coyuntural.

En la Venezuela de 1989, a diferencia de los tres casos que analizamos previamente, no existía una amplia conciencia de la magnitud de la crisis que vivía el país, no había un pensamiento liberal capaz de hacer mella en la opinión pública y las ideas favorables al mercado eran muy poco aceptadas. El sistema clientelar basado en las rentas del estado petrolero estaba fuertemente arraigado en la población y pocos, sinceramente, deseaban acabar con esta modalidad de gestión política: eran demasiados los que se beneficiaban de ese estado otrora omnipotente –aunque ahora cada vez menos capaz de asegurar el bienestar de quienes lo usufructuaban– [V. Kornblith, *Op. Cit.*, pág. 383.] eran demasiados los empleados públicos, los sindicalistas, los directivos de empresas e institutos autónomos, los empresarios cobijados por el proteccionismo, los agricultores acostumbrados a la condonación de sus deudas.

No es sorprendente que, en ese contexto, medidas que hoy nos parecen tímidas y parciales hayan despertado una resistencia al cambio verdaderamente colosal. Si a esto agregamos que los frutos de los ajustes, especialmente por la naturaleza perversa de la inflación, no llegaron adecuadamente a la mayoría de los venezolanos, encontraremos las principales razones de un fracaso que dejaría hondas huellas en el país sudamericano.

9.4 Anacronismos

Después del alejamiento de Pérez el breve gobierno de Ramón J. Velásquez sirvió apenas para llegar hasta las elecciones de diciembre de 1993. Su política económica no mostró grandes innovaciones: se descuidó aún más el control sobre la gestión fiscal, aumentando la inflación hasta un 45,9%, y el crecimiento fue apenas de 0,7% en 1993. La apertura hacia una economía de mercado se detuvo por completo y, en algunos sentidos, se apreciaron retrocesos hacia el conocido intervencionismo estatal. No se

combatió la corrupción, por cierto, y hasta hubo algunos casos turbios –como el indulto presidencial de un narcotraficante– que en nada ayudaron a generar un mejor clima ético en el país.

Las elecciones de 1993 dieron la victoria a Rafael Caldera quien, abandonando su partido COPEI, formó una alianza en la que predominaban los grupos de la izquierda tradicional. Su victoria, en la elección quizás más compleja de la historia venezolana, fue ajustada y por estrecho margen: obtuvo el 30%, apenas seis puntos más que Claudio Fermín, de AD, quien fue seguido muy estrechamente por los candidatos de COPEI, Oswaldo Alvarez Paz y de la Causa Radical, Andrés Velásquez. Como en Venezuela no existe una segunda vuelta electoral y como la abstención, en esa oportunidad, fue muy cercana al 40%, Caldera resultó electo apenas con el 18% del padrón electoral vigente, una cantidad que no le daba el respaldo generalizado que tuvieron otros presidentes anteriores y lo colocaba muy lejos de tener una mayoría en el congreso. Surgió así un gobierno débil, pero del que la opinión pública esperaba, sin embargo, que pudiese acabar con la corrupción y diera nuevas pautas de conducta para un país saturado de escándalos y en permanente crisis económica. Cabe hacer notar que Fermín y Alvarez Paz, que obtuvieron en conjunto algo más del 45% del voto total, propugnaban una mayor apertura hacia el mercado: el rechazo a la gestión de Pérez, más allá de las connotaciones específicas de su gobierno, no era pues ni tan absoluto ni tan amplio como el triunfo de Caldera hacía suponer. Este, por otra parte, había sido muy ambiguo, durante la campaña, respecto a las materias económicas de mayor importancia: lo único que parecía seguro era su oposición a cualquier forma de "neoliberalismo" y su desconfianza casi visceral hacia la economía de mercado.

Poco antes de que el anciano líder asumiera la presidencia estalló una crisis bancaria que tendría funestas repercusiones. El segundo banco del país se vio imposibilitado de cumplir sus compromisos y tuvo que cerrar sus puertas. Ni el gobierno de Velásquez ni Caldera, quien se haría cargo del gobierno en tres semanas, quisieron ayudarlo. El Banco Latino, plagado de préstamos a empresas subsidiarias y ofreciendo al público intereses que era incapaz de pagar no parecía, en verdad, muy digno de ayuda, pero en toda Venezuela se comentó que la falta de apoyo tenía razones más políticas que técnicas: su directorio estaba demasiado comprometido con Alvarez Paz y demasiado opuesto a Caldera, se dijo, como para que éste acudiera a su rescate. En todo caso el sistema bancario, en su conjunto, había dejado de cumplir el papel de intermediación financiera que constituye la médula de su negocio, pues los títulos que ofrecía el gobierno para absorber liquidez tenían intereses tal altos que resultaban imposibles de pagar por la mayoría de los particulares.

Sin medir las consecuencias de esta acción, y ya instalado en la presidencia, Caldera presenció cómo la crisis se expandía con velocidad a casi todo el sistema financiero nacional. Ocho bancos mostraron pronto que no podrían cumplir sus compromisos con el público pero, en esta ocasión, el gobierno procedió de un modo muy diferente: decidió otorgar cuantiosos "auxilios financieros" para que esas entidades pudieran salir

de su precaria situación. Paralelamente decidió enviar al congreso una ley que modificaba la garantía de depósitos existentes, cuadruplicando de un solo golpe el monto máximo de los ahorros asegurados, que pasó de 10.000 a cerca de 40.000 dólares.

Estas decisiones tuvieron mayor trascendencia que las que la nueva administración podía suponer. Inyectando fuertes sumas semanales al sistema bancario y devolviendo a los ahorristas los dineros que, técnicamente, ya habían perdido, el gobierno generó un exceso de liquidez verdaderamente impresionante. Esta masa de dinero, y la obvia desconfianza en el sistema bancario que se extendió a una amplia mayoría de venezolanos, provocaron una demanda inusitada de dólares que elevó su precio de un modo vertiginoso. Este, que al cierre de 1993 era de 106,6 bolívares, comenzó a subir sin que ningún nivel de oferta pudiera impedirlo y ya se cotizaba a más de 150 Bs. (un 40% de incremento) apenas a tres meses de iniciada la nueva administración. El gobierno, desconcertado, y con un equipo económico muy apegado al pensamiento tradicional cepalino, ensayó varias salidas provisionales hasta que al fin, en julio, se decidió por la alternativa más cónsona con el pensamiento estatista que predominaba en sus filas: un control de cambios sumamente rígido que, en su momento, se comparó desfavorablemente incluso con el de Cuba, y un nuevo tipo de ordenamiento económico que volvía al intervencionismo más desembozado.

La opinión pública lo apoyó, y entusiastamente. A los políticos corruptos, que sin mayor análisis se hacía responsables de todos los males del país, se añadía ahora una nueva categoría, la de los "banqueros corruptos", que habían robado los ahorros de miles de ciudadanos y que cooperaban con la fuga de divisas que desangraba el país. Una actitud casi histórica contra los comerciantes que subían los precios, los acaparadores y los especuladores se adueñó por unos meses de Venezuela, haciéndonos recordar la época en que todavía la historia se entendía como el campo de batalla de clases frontalmente opuestas entre sí.

Este movimiento de opinión fue alentado y promovido, sin duda alguna, por el propio gobierno. La medida de control de cambios no se presentó aisladamente, sino como parte de un decreto de suspensión de las garantías económicas establecidas en la constitución que incluía, caso extremo en la historia, el **mismo derecho de propiedad**. El congreso, que en principio quiso oponerse al decreto, [Cf. Kornblith, *Op. Cit.*, pág. 347.] recibió un mensaje claro del ejecutivo: o éste se aprobaba o, apelando al apoyo popular y desconociendo la carta fundamental, el gobierno disolvía las cámaras. La legislatura cedió y se llegó a un acuerdo para la aprobación de cuatro leyes que, una vez promulgadas, permitirían retornar a la vigencia plena de la constitución. Esas leyes se referían a la "emergencia financiera", el régimen cambiario y otros puntos claves de la actividad económica. Lo peor de esta estructura legal, aprobada con cierta dilación pero todavía vigente en Venezuela, es que su articulado da poderes casi absolutos al gobierno en materia económica, sin necesidad de recurrir a decretos de emergencia ni

a consultas con el parlamento o el Banco Central para dictar a su arbitrio las medidas que considere más convenientes.

La excusa de esta conculcación tan grave de las libertades económicas y de los poderes que recibió el ejecutivo no fue otra que la de tener herramientas para poder perseguir a los "banqueros corruptos". Pero la realidad fue otra: con precios fijados arbitrariamente para todos los bienes y servicios importantes, con una ley que establecía sanciones penales drásticas para cualquier transacción en moneda extranjera fuera de los precios oficiales, con una especie de terrorismo económico que pretendía ceñir la economía a los caprichos de los gobernantes, Venezuela no prosperó y los banqueros, en cambio, lograron salir del país cómodamente, no sin antes dilapidar –y a veces usar en su beneficio personal– las cuantiosas sumas que se les habían entregado como auxilios financieros. El monto de la crisis, para el fisco, fue de 1,3 billones de bolívares, lo cual, según el tipo de cambio que se tome en cuenta, puede representar entre \$ 6.500 y \$ 9.000 millones. De las 168 instituciones financieras que existían a fines de 1993 se cerró un total de 59, mientras que otras 16 –entre las que se encontraban los principales bancos– quedaron en manos del estado. [Según datos publicados en *El Universal*, Caracas, 13/1/1997, pág. 1-14.]

El control de cambios, por más draconianas que fueran sus previsiones, no logró por supuesto el objetivo de estabilizar la moneda. Después de unos meses en que el mercado oficial y el paralelo (totalmente ilegal) presentaron un diferencial relativamente pequeño, que oscilaba alrededor del 20%, esta diferencia comenzó a ampliarse, a medida que los particulares se hacían más expertos en burlar las normativas y el gobierno iba quedándose sin divisas. A comienzos de 1996 el dólar oficial se cotizaba ya a Bs. 290 pero el dólar "negro" rompía la barrera de los 500 bolívares. El gobierno, entretanto, si bien mantenía la apariencia de un estado de derecho, presionaba de tal modo a la oposición, a las empresas y a los analistas, que provocaba un clima de opinión parecido al que se vive en las dictaduras: los críticos de las medidas económicas eran a veces sutilmente amenazados, y otras veces tildados públicamente –hasta por el propio presidente– de "profetas del desastre", "viudas de paquete" y hasta como "traidores a la patria". [Son bien conocidos los casos del hostigamiento al que fueron sometidos, por ejemplo, Carlos Ball y Aníbal Romero.] La arbitrariedad de las leyes, el gobernar por decreto y una opinión pública favorable daban al gobierno un poder que resultaba realmente amenazador.

El giro casi socializante de la administración Caldera provocó, y esto no es de extrañar, un desmejoramiento apreciable de los indicadores económicos del país. La inflación llegó al 71,6% en 1994, descendió algo al año siguiente –56,6%– para repuntar otra vez en 1996, cuando el gobierno levantó la mayoría de los controles y se registró un aumento de precios récord de 103,3%. La economía, medida según las variaciones del PTB, tuvo un descenso neto del 2% entre 1994 y 1996, disminución que resultaría mucho mayor si no se incorporaran a estas cifras los resultados de la actividad petrolera. La inversión extranjera se situó entre las más bajas del continente, con apenas unos pocos cientos de

millones de dólares, en tanto que la inversión bruta fija privada, en total, descendió 23,3%, 21,6% y 32,5% en los tres años que estamos considerando. [Todas las cifras según informaciones del Banco Central de Venezuela.]

Hacia mediados de 1995 ya era perceptible, hasta para el gobierno, que las cosas no podían seguir de ese modo. Había que levantar los controles, al menos en parte, y acudir al FMI para obtener nuevos préstamos si no se quería arribar a un desastre peor que el de la administración de Lusinchi. El proceso, sin embargo, fue árduo, y se caracterizó por una inconcebible lentitud: recién a mediados de abril de 1996 se aprobó finalmente la llamada "Agenda Venezuela", pomposo nombre que incluía algunas vaguedades conceptuales y el compromiso de realizar un ajuste fiscal básico a cambio del apoyo de los organismos internacionales. La conducción económica, desarrollada ahora en tándem por el mismo inspirador de los controles –Matos Azócar– y un ex-guerrillero convertido súbitamente en "neoliberal" –Teodoro Petkoff– no parecía destinada a generar, en verdad, mucha confianza en la apertura que se prometía.

El nuevo programa de ajustes no mostró, en verdad, ninguna diferencia fundamental con el de 1989. Se liberó el tipo de cambio, se eliminaron los precios administrados –salvo para las medicinas y algunas otras pocas excepciones– y se plantearon varias medidas para reducir el gasto fiscal, como la disminución de la plantilla de la administración pública. Esto último, como en el anterior ajuste, tampoco se realizó y, del mismo modo que en aquella ocasión, el gobierno se vio favorecido por otro aumento de los precios petroleros, nuevamente provocado por las impredecibles conductas de Saddam Hussein. Hubo así, otra vez, superávit fiscal, pero también una inflación que siguió deprimiendo el nivel de vida de la mayoría de los venezolanos. En 1997, ya bien pasado el efecto de la eliminación de los controles de precios, éstos subieron un 38,7% con respecto al año anterior.

La nota quizás más positiva de la gestión económica de Caldera fue la puesta en práctica de la llamada apertura petrolera, un mecanismo de concesión de áreas para que pudieran ser explotadas por los particulares que rompió el monopolio estatal sobre los hidrocarburos vigente desde 1975. En cuanto a las privatizaciones, también, se lograron resultados más positivos que en la ocasión anterior: se vendieron varios de los bancos estatizados durante la crisis de 1994 y se comenzó la ingente tarea de privatizar las llamadas "empresas básicas", los grandes conglomerados que habían sido creados y desarrollados durante la época del crecimiento basado en la sustitución de importaciones. Es cierto que a este respecto se ha procedido hasta ahora de una manera muy lenta y confusa, y que en verdad son pocos los logros alcanzados, pero al menos es preciso reconocer que ya no se discute, como antes, la necesidad de pasar a manos privadas estas enormes y deficitarias empresas.

El último punto a destacar es la reforma de la seguridad social. Un acuerdo tripartito del gobierno, los sindicatos y los organismos empresariales logró en 1996 el desmontaje parcial de la ley del trabajo que, promovida precisamente por Caldera unos años atrás,

creaba una red de compromisos laborales que impedían en muchos sentidos el crecimiento de la economía. El paso hacia un sistema privado de seguridad social, al momento de escribir estas líneas, no está sin embargo garantizado plenamente, pues no existe aún un marco claro de referencia legal que favorezca este cambio fundamental.

9.5 Requisitos para una Reforma Estructural

El ajuste de 1996 no trajo nada de novedoso y, es más, puede considerarse que arrastra las mismas fallas intrínsecas que el anterior. Como la gestión de Rafael Caldera ya está prácticamente finalizada, es poco lo que puede esperarse en materia de reformas profundas en el corto plazo. Todo depende ahora, por lo tanto, del resultado de las elecciones generales de diciembre de 1998 y del clima de opinión que prevalezca cuando asuma el nuevo gobierno.

Los venezolanos, cansados de un proceso de empobrecimiento que ya lleva dos décadas, se inclinan a culpar a los partidos tradicionales y al sistema político vigente por los males que padecen, pero no colocan en el centro del debate la necesidad de proceder a realizar una reforma estructural que lleve al país hacia una economía más abierta y un menor papel del estado. Es cierto que el viraje dado por Caldera en 1996 mostró a muchos que ya no se podía seguir gobernando como en los años setenta, pues al haber sido el propio Caldera, siempre opuesto al liberalismo, el encargado de tomar un nuevo rumbo hacia la economía de mercado, una cierta parte de la población ha terminado de enterrar sus esperanzas en el modelo de conducción económica que repartía la renta petrolera desde el estado.

Pero esto no es suficiente: el panorama electoral es complejo y de difícil pronóstico, por lo que son muy diferentes los rumbos que Venezuela puede tomar en el futuro próximo. Tal vez se ensayen, en un clima político cargado, nuevas recetas populistas que intenten regresar hacia el nacionalismo económico del pasado. [V. "La agenda chavista", en *El Nacional*, Caracas, 11/11/1996, pág. 1-12.] Tal vez un congreso atomizado mantenga al país en un curso errático, de reformas esporádicas y poco coherentes o, por el contrario, una nueva conducción política se atreva a realizar los cambios de fondo que indudablemente se requieren. Lo cierto es que, más temprano o más tarde, Venezuela tendrá que encarar la tarea pendiente de la transformación que necesita para volver a crecer y recuperar su estabilidad política.

Esta reforma, amén de otros puntos que no podemos explayar aquí (v. *infra*, 15.1), debería a nuestro juicio contemplar dos aspectos fundamentales que cobran peculiar importancia en el caso venezolano: el control riguroso de la inflación y la privatización de PDVSA, la empresa petrolera estatal.

Con respecto al primer punto ya hay un debate prolongado en Venezuela que ha servido para destacar, al menos, la gravedad del problema. Muchos pensamos que la

inflación es el principal mecanismo responsable del prolongado deterioro en las condiciones de vida de la mayoría de la población y que se imponen, por lo tanto, drásticas medidas para eliminarla. Sobre el modo de hacerlo, sin embargo, son más los desacuerdos que los puntos comunes: mientras la mayoría parece inclinarse por recetas bastante tradicionales algunos nos pronunciamos, con argumentos que ya hemos expuesto en otro lugar, [V. Faría y Sabino, *Op. Cit.*] por la radical solución de crear en Venezuela una Caja de Conversión o Junta Monetaria, según la política que ya han adoptado Argentina (v. *infra*, 10.3), Hong Kong, Estonia y otras naciones.

En cuanto al otro punto de la agenda que sugerimos, la privatización de la industria petrolera, prevalece todavía una opinión contraria entre dirigentes políticos y amplios sectores de la población. En ciertos ambientes académicos, sin embargo, se discute ahora más libremente el tema y hay corrientes favorables a algún modo de privatización, no por razones fiscalistas, obviamente, pues PDVSA no da pérdidas sino enormes ganancias, sino por un conjunto de motivos que brevemente resumimos a continuación:

- ◆ Porque el petróleo en manos del estado otorga a éste tal poder sobre la sociedad civil que inhibe el desarrollo profundo de una cultura democrática y de una dirigencia con sentido de responsabilidad ante la ciudadanía
- ◆ porque la privatización del petróleo generaría un impulso enorme a todas las restantes actividades económicas, atrayendo capitales extranjeros en magnitud nunca vista
- ◆ porque la desestatización permitiría, si se hace cuidando que la propiedad se difunda entre millones de venezolanos, una auténtica cultura capitalista, alejada definitivamente del rentismo y el clientelismo tan frecuentes hasta ahora, y
- ◆ porque los ingresos que podría generar aportarían la base indispensable para pagar lo que ciertas personas, algo metafóricamente, denominan la "deuda social". Esto se concretaría transfiriendo parte de los ingresos a las cuentas de los trabajadores en nuevos fondos de pensiones, con lo que podría rescatarse de la indigencia a los cientos de miles de personas que hoy han sido defraudados por el colapso del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

9.6. La Imaginaria Revolución de Hugo Chávez

Las elecciones de diciembre de 1998 dieron la presidencia al ex golpista Hugo Chávez que anunció de inmediato el inicio de una "revolución democrática" destinada a cambiar la constitución, establecer una democracia participativa para devolver el poder al "pueblo" y acabar definitivamente con la corrupción. En consecuencia, y violando disposiciones expresas de la constitución vigente -que databa de 1961- Chávez convocó a un referéndum para decidir si se nombraba a una Asamblea Constituyente. Ante el resultado afirmativo se realizaron nuevas elecciones para escoger los miembros

de dicha asamblea, que quedó casi por completo en control de los partidarios de Chávez. La nueva carta magna, aprobada en referéndum en diciembre de 1999, tiene una barroca e imprecisa redacción que no alcanza a ocultar su fuerte carácter presidencialista, el inmenso papel que se le otorga al estado, no sólo en la economía sino en toda la vida social, y la preponderancia de las fuerzas armadas en las decisiones políticas y del poder central frente a los gobiernos locales.

Después de nuevas elecciones para "relegitimarse", de acuerdo a lo pautado en la nueva constitución, Chávez quedó prácticamente con el poder absoluto en sus manos: los siete procesos electorales consumados entre noviembre de 1998 y diciembre de 2000 le han otorgado un poder sin contrapesos ya que posee el control de la nueva Asamblea Nacional y ha designado, prácticamente a dedo, a los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, la Fiscalía, la Contraloría y otros órganos supuestamente independientes del nuevo sistema de instituciones públicas.

Mientras se iba desarrollando este proceso de consolidación política Chávez impuso un estilo autocrático y casi dictatorial de gobierno. Sus frecuentes y extensas apariciones en los medios de comunicación, con sus "cadenas" obligatorias en la televisión, su amistad con Fidel Castro y su apoyo a la Revolución Cubana, sus agresivos ataques contra los partidos políticos, los empresarios, la iglesia y la educación privada, el predominio de los militares en puestos públicos y otras singulares acciones han dado al mandatario venezolano un extraño parecido con los dictadores fascistas de la primera mitad de este siglo. Pero, y también esto es importante tomarlo en cuenta para evaluar equilibradamente su régimen, no por eso podemos afirmar que exista una verdadera dictadura en Venezuela. Se respeta -dentro de los límites usuales en el país- la libertad de expresión, no hay presos políticos ni restricciones a la circulación de las personas, no hay violencia policial o militar que afecte la vida cotidiana de los ciudadanos. El gobierno de Chávez es, en este sentido, y aunque parezca paradójico, menos dictatorial que el de su mismo predecesor, Rafael Caldera.

Pero el problema en Venezuela no es la consolidación del poder presidencial, que se ha ido acentuando casi sin pausa durante las últimas dos décadas, sino lo que el gobernante hace con ese poder casi absoluto. Y la obra de Chávez, lo mismo que la de sus antecesores, ha sido al respecto por completo decepcionante. Firme creyente en las ideas de nacionalismo económico y redistribución de la riqueza que tanto daño hicieron en la segunda mitad del siglo XX, proclive a un populismo de tintes izquierdistas y frases altisonantes, Chávez, que se rodeó además de un equipo económico formado por marxistas y socialistas de todos los matices, no ha realizado hasta ahora ninguna obra de gobierno digna de mención. No porque haya regresado de lleno al pasado de controles estatales sobre la economía, como lo hiciera Caldera entre 1994 y 1996, sino porque su política ha sido errática, confusa, en muchos sentidos tímida y contradictoria.

El gobierno de Chávez comenzó en medio de una recesión, provocada tanto por el descenso en los precios petroleros como por el temor de los inversionistas ante el posible

curso que tomaría su gobierno: el PIB cayó cerca del 7% en 1999. Luego subieron los precios del crudo y la economía se reactivó, creciendo alrededor del 3% en el año que acaba de concluir, pero lo hizo mediante el viejo expediente de aumentar el gasto público, fortaleciendo el sector estatal mientras miles de empresas quebraban y aumentaba el desempleo. Chávez volvió a utilizar instrumentos ya descartados de política comercial, como el trasbordo de mercancías en las fronteras y las licencias y cuotas de importación, aunque sólo subió algunos pocos aranceles. Pero sus amenazas sobre la propiedad privada -especialmente de predios rurales- su nacionalismo petrolero y el tono general de su discurso profundizaron la recesión, provocando de hecho una mayor presencia del estado -con inmensos recursos luego del alza de los precios petroleros- ante una empresa privada en retirada, temerosa de invertir y dispuesta más bien a salvar sus capitales en el exterior.

En materia de política social tuvo un acierto: abandonó el costoso e ineficaz programa de subsidios directos a los más pobres que de poco servía para mejorar su condición y en cambio generaba dependencia y focos de corrupción, pero lo reemplazo por un tipo de dádivas más directas y personalizadas, completamente politizadas, de limitado alcance y escaso control institucional, que se ha denominado "Plan Bolívar" y que carece por completo de metas claras y definidas. Dicho plan en nada ha contribuido al avance de las condiciones sociales pero ya ha producido los primeros problemas de corrupción, que se añaden así a los casos que siguen apareciendo en la nueva administración.

En suma, el gobierno de Chávez no ha derivado en la dictadura militar que algunos temían y menos aún en un despotismo comunista como el que soportan los cubanos, tal vez porque el presidente es un hombre más de palabras que de acción y -seguramente- por el fuerte rechazo de amplios sectores de la sociedad venezolana a estas alternativas. Pero, aún cuando ha controlado en algo la inflación, su gobierno ha sido por completo opuesto a las reformas que tanto necesita Venezuela (v. supra, 9.5): la orientación de sus acciones tiene un indudable parecido con la de Acción Democrática en los años sesenta y sólo es viable, en todo caso, con precios petroleros lo suficientemente altos como para proporcionar a su administración una inmensa masa de recursos.

No es fácil prever lo que podrá suceder cuando estos bajen hacia niveles más normales, cuando sus promesas populistas se desgasten y ya no tenga un programa político original que ofrecer: Los datos del último referéndum, realizado en diciembre de 2000, muestran un porcentaje de abstención superior al 80%, indicador claro de su decreciente capacidad de convocatoria. Su gobierno puede quedar así, entonces, como una tentativa populista más, pintoresca pero completamente inútil, o puede acabar en medio de una violencia que en Venezuela parecía haber sido superada para siempre. En todo caso lo único seguro es que el país habrá perdido un tiempo sumamente valioso mientras posterga una vez más las decisiones que tiene que tomar para liberar a su economía de la frustrante tutela del estado.

Capítulo 10

Argentina: La Patria Liberal

Si la historia de Venezuela es la de una gigantesca riqueza dilapidada, de una nación que se debate sin encontrar aún la clave para salir de las dificultades que padece desde hace largo tiempo, la historia de Argentina es también la de un pasado glorioso y la de una larga crisis, la de una prolongada decadencia que sólo concluyó cuando se adoptaron medidas heroicas para superarla. De aquel lejano pasado, de la prosperidad del país sureño que duró hasta la remota crisis de 1930, nos habla con elocuencia la descripción que sigue:

"... los niveles de ingresos y salarios en términos reales eran superiores a los de Suiza, Alemania, Francia, Italia y España y muy poco por debajo de los de Inglaterra. Las exportaciones eran iguales a las de Canadá o Australia. La tasa de crecimiento industrial era la segunda más alta del mundo. Tuvimos teléfonos per cápita igual que Estados Unidos. Tuvimos posiciones de liderazgo en medicina, radiodifusión, industria editorial, aeronavegación y en la manifestación de notables actividades culturales." [Benegas Lynch (h), Alberto y Martín Krause, *Proyectos para una Sociedad Abierta*, Edit. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1993, T. I, pp. 10 y 11.]

Y, para no caer en la nostalgia, los autores que citamos agregan una explicación de tipo general que resulta apropiada a la luz de los acontecimientos posteriores:

"El estancamiento y el retroceso posterior se deben a que las ideas de la sociedad abierta fueron abandonadas y sustituidas por diversas vertientes del estatismo avasallador." "La referida posición prominente se mantuvo hasta que irrumpió el populismo socializante que, como un elefante en un bazar, destruyó todo lo que estuvo a su alcance."

Al igual que los cuatro casos analizados previamente Argentina siguió, a veces con verdadero entusiasmo, el modelo económico que describimos en la primera parte de esta obra. Lo hizo sin hesitaciones, con un inmenso apoyo de la población, profundizando ese "estatismo avasallador" ante cada dificultad y cada crisis. Los resultados no hubieran podido ser más pobres: gobiernos de izquierda y de derecha, militares o civiles, soportaron siempre el peso de una economía en decadencia, la conflictividad que genera el lento disminuir de los ingresos, la sensación aterradora de que la actual generación vive peor que la anterior pero mejor que la siguiente.

Luego del restablecimiento de la democracia, en 1983, la economía siguió su curso descontrolado y descendente. Hasta que llegó un momento, un período que podemos situar sin error a finales de esa década, en que el país del sur pareció llegar al límite de lo que podía tolerar. Un cambio de rumbo, una reorientación total que aprecia con más facilidad el visitante que conoce el medio que quien vive la existencia cotidiana en esas tierras, sobrevino con una velocidad digna de mención. Argentina cambió: no porque superase de pronto todos sus problemas o arribase a alguna condición paradisíaca, naturalmente, sino porque de allí en

adelante quedó por fin atrás un largo período de decadencia, una época de estancamiento que absorbió, aunque parezca imposible, casi medio siglo de las energías de la nación. A los antecedentes próximos y remotos de este punto de viraje tendremos que referirnos, pues, seguidamente, para comprender la magnitud de las dificultades enfrentadas y las medidas que se tomaron para su solución.

10.1 El Legado de Perón

La intervención del estado en la economía argentina tiene raíces que se proyectan bien atrás en el tiempo, aunque el viraje decisivo se opera en la década de los cuarenta. El golpe de estado de 1943 -ya había ocurrido otro en 1930- refuerza las tendencias antiliberales de esa época y proyecta el liderazgo de quien llegaría a convertirse en la figura paradigmática del populismo latinoamericano: el General (entonces coronel) Juan Domingo Perón. Perón logra lo que hasta allí no habían podido obtener otros gobernantes argentinos, igualmente seducidos como él por el mensaje que en el momento proclamaban el fascismo y el nacional-socialismo: dar un contenido popular y de masas a la política de injerencia estatal en todos los ámbitos de la vida nacional. Desarrollando y consolidando el poder sindical -hasta entonces en manos de socialistas, comunistas y anarquistas- y apelando en su mensaje a los migrantes rurales que comienzan a hacerse presentes en las ciudades, Perón puede jactarse de haber obtenido el poder en las elecciones de 1946 enfrentando a una coalición que integraba a todos los partidos políticos existentes.

Su primer gobierno (1946-52) se caracteriza por las nacionalizaciones, la promulgación de nuevas leyes laborales, la retórica populista basada en la lucha de clases y el poder que va adquiriendo la figura de su esposa, Evita. Perón logra ser reelegido -luego de impulsar la aprobación de una nueva constitución, en 1949- pero su segundo mandato no puede llegar a un feliz término. Con una política que sólo respeta el juego democrático en lo que tiene de exterior, con una economía estancada que no responde a sus estímulos, enfrentado a la iglesia y otros sectores importantes de la vida nacional, y ya sin la presencia carismática de su mujer, Perón va aislándose de sus fuentes de apoyo hasta que, en septiembre de 1955, lo derrocan sus propios pares del ejército.

A pesar de luchar contra la dictadura peronista los nuevos gobernantes no logran establecer un régimen democrático capaz de funcionar. Temerosos de un retorno al pasado proscriben la participación de peronistas -y a veces de comunistas- en las elecciones que van sucediéndose, y que se alternan con golpes de estado de diversa orientación. Una acusada inestabilidad política y una economía en deterioro caracterizan a la Argentina de ese período, que no logra obtener siquiera el crecimiento de las otras naciones latinoamericanas durante la primera fase de la sustitución de importaciones. [Según datos de la CEPAL, *Anuarios Estadísticos, Op. Cit.*] Perón retorna al poder, finalmente, a mediados de los setenta, con el apoyo de la radicalizada Juventud Peronista y de otros movimientos armados que buscan la instauración revolucionaria de una "patria socialista". Pero el viejo gobernante da un giro hacia la derecha, hacia la política "tercerista" que siempre había preferido, y comienza una sangrienta depuración de las filas del movimiento. La "patria peronista" se impone, pero no por mucho tiempo: a su muerte, en 1974, lo sucede su viuda, Isabel Martínez, que es derrocada por otro golpe militar en marzo de 1976.

La dictadura militar que se instala en el poder está dispuesta a liquidar sin piedad cualquier foco de resistencia guerrillera y de pensamiento de izquierda, y para ello acude a los más bárbaros métodos jamás conocidos. La violencia y el terror siguen reinando en la Argentina, pero ahora bajo un gobierno que reniega abiertamente de los valores democráticos y se propone crear un nuevo modelo autoritario de nación. En lo económico, sin embargo, a pesar de algunos breves y parciales intentos en contrario, continúan como

siempre el estatismo, el nacionalismo económico, la conocida alianza mercantilista entre empresarios que no sufren los rigores del mercado y gobernantes que creen poder decidir a su antojo el curso de la economía.

Hacia 1982, derrotada hace tiempo la insurrección de izquierda y con una situación económica que empeora rápidamente, la dictadura parece haber perdido ya toda justificación. No ha creado ningún nuevo proyecto de nación y la oposición -en vías de reorganización- va respondiendo cada vez con mayor intensidad a la deteriorada situación que registra la economía. En efecto, con altos déficits fiscales, con una inflación que en 1981 y 1982 llega al 131% y 205%, con una deuda que ha crecido de \$12.496 millones a \$43.634 millones entre 1978 y 1982 -precisamente para financiar los déficits mencionados- [V. Frediani, Ramón Osvaldo, *El Caso Argentino. Políticas de Estabilización y Reforma Estructural en Argentina*, Ed. CIEDLA-Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 1993, pág. 25.] y con una decrecimiento del PIB del 6,2% en 1981 y del 5,2% al año siguiente, puede afirmarse sin vacilación que la gestión económica de la dictadura ha sido un rotundo fracaso. En condiciones similares, en otras partes del continente, la solución más sencilla que se encontró fue trasladar el poder otra vez a manos de los civiles. Pero los gobernantes argentinos, con el pesado fardo de la brutal represión ejercida, no quisieron tener que rendir cuentas a la ciudadanía por el período en que habían disfrutado del poder absoluto. Para evitarlo concibieron una salida aparentemente original, una típica "huída hacia adelante" que, a la postre, los hundiría definitivamente. Decidieron invadir las Islas Malvinas.

No es este el sitio apropiada para discutir las acciones militares que siguieron ni el desenlace de esa breve guerra. Sabido es que hubo al comienzo una explosión nacionalista de júbilo en la nación sureña y que, en la guerra que siguió, el Reino Unido recuperó las islas derrotando a las mal preparadas y conducidas fuerzas atacantes. Los militares derrotados, como siempre sucede, tuvieron que pagar entonces el elevado precio de la derrota.

10.2 Democracia, Primavera y Austral

La democracia se restableció nuevamente en Argentina pero ahora, por primera vez, sobre bases suficientemente sólidas. Hubo elecciones a fines de 1983 y en ellas triunfó el candidato de la Unión Cívica Radical (UCR) Raúl Alfonsín con el 51,3% de los votos, aventajando al peronismo, que recibió el 40,2%, y a otras fuerzas menores. La UCR, un partido fundado en el siglo pasado, tenía posiciones de centro-izquierda y había constituido la oposición tradicional al peronismo. Propugnaba la redemocratización profunda del país, la ruptura con la tutela militar sobre los gobiernos civiles y una renovación de la vida política nacional. Lamentablemente, en materia económica, seguía apegada a los bien conocidos dogmas de la CEPAL y del intervencionismo económico.

"La tarea principal del gobierno de Alfonsín fue la consolidación de las instituciones democráticas", donde tuvo sin duda una gestión exitosa, mientras que las "cuestiones económicas fueron percibidas muchas veces como secundarias". [Nolte, Detlef, "De 'La larga agonía de la Argentina Peronista' a la 'Reconversión Menemista'", en Hofmeister, Wilhelm, y Josef Thesing, *Transformación de los Sistemas Políticos en América Latina*, Ed. Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA, Buenos Aires, 1995, pág. 11.] Esta asimetría de propósitos, quizás comprensible al comienzo de su administración dadas las circunstancias de la rápida transición a la democracia, provocaría finalmente tan serios problemas que acabarían con todo el crédito político de su gobierno.

Durante el gobierno radical se enjuició y encarceló, por primera vez en la historia argentina, a los responsables de la dictadura militar anterior. Se abordó también con bastante seriedad el problema de los enormes abusos cometidos contra los derechos humanos y se limitó el poder de las Fuerzas Armadas para "condicionar y dominar el proceso de transición" [*Id.*] hacia la democracia. Esto último, a pesar del desprestigio de la institución militar luego de la derrota en las Malvinas, no resultó tarea fácil: hubo tres intentos de golpe de estado y el presupuesto de las fuerzas sólo fue reduciéndose gradualmente, en gran medida siguiendo el curso de la profunda crisis económica. En este período, además, puede afirmarse que se consolidó decisivamente la institucionalidad democrática: se realizaron sin tropiezos las elecciones parciales según el mandato constitucional, los partidos políticos funcionaron sin interferencias y hubo un clima de libertades políticas y ciudadanas que la Argentina no conocía desde hacía largo tiempo.

Así como de exitosa resultó esta tarea política, así, en la misma magnitud, falló la conducción económica del país. Con una inflación que al cierre de 1983 alcanzaba la enorme cifra del 434% anual Alfonsín decretó una devaluación del peso, el congelamiento de los precios y la indexación de los salarios, mientras se hacían ciertos recortes de poca significación en el gasto público. Los resultados de estas primeras medidas, por cierto, no fueron buenos: la economía creció apenas un 1,8% durante 1984, pero la inflación alcanzó aún una cifra más alta que la del año anterior, llegando al 688%. [Cf. Castro Escudero, Alfredo, "Inflación en Argentina: ¿un problema resuelto?", en *Comercio Exterior*, Vol. 43, no. 10, México, octubre de 1993, pp. 954 a 964.] En 1985, ya pasada la llamada "luna de miel" que suele favorecer a los gobiernos democráticos cuando se inician, la población comenzó a protestar cada vez con mayor intensidad contra el deterioro de sus condiciones de vida. Se sucedían las huelgas, las manifestaciones y los paros promovidos por la dirección sindical peronista, haciendo que el clima político del país se tornase en contra del todavía nuevo gobernante democrático. En ese contexto, y para enfrentar la situación mediante acciones coordinadas, la administración de Alfonsín decidió lanzar el Plan Austral el 14 de junio de 1985.

El plan se proponía "detener la inflación manteniendo (y aun expandiendo) los niveles de actividad y empleo [por medio de] un consistente ataque a la inflación inercial" [*Id.*, pág. 957.] , partiendo así de equivocadas premisas y errando por completo en cuanto a las causas de la inflación. Al analizar las medidas concretas del plan se aprecia enseguida que el criterio que las rige mantiene los supuestos de la política intervencionista que ya, para la época, habían descartado Chile, Bolivia y México. Entre las mismas se cuentan:

a) Medidas para disminuir el déficit fiscal:

- ◆ incremento de los precios de los servicios públicos
- ◆ impuestos al comercio exterior
- ◆ mejora en la recaudación de los impuestos directos
- ◆ ahorro forzoso para los sectores de mayores ingresos
- ◆ disminución del gasto público en defensa, seguridad e inversión básica

b) Reforma monetaria y desindexación

- ◆ creación del Austral, una nueva moneda, con una nueva paridad que devalúa al peso un 18%
- ◆ ajuste a los contratos privados para evitar una redistribución de riqueza que favorezca a los acreedores

c) Congelación temporal de precios y salarios

El gobierno, como se puede observar, intenta aumentar su recaudación pero sin establecer los mecanismos que permitan equilibrar adecuadamente su presupuesto: las cifras del Banco Central indican que el déficit crece del 9% del PIB en 1983 al 12,5 en 1984, y que con el Plan Austral, al año siguiente, este se reduce sólo a un 6,6%, todavía demasiado como para obtener la estabilidad. Al pensar que la inflación tiene un alto contenido inercial [V. Frediani, *Op. Cit.*, pp. 41-42.] el plan acude también al conocido e inútil expediente de establecer una congelación de precios y, desconfiando como siempre del mercado, establece el ahorro forzoso, la intervención en los contratos privados y otras medidas que sólo podían servir para frenar aún más el desarrollo de la economía.

Las acciones apuntadas, con todo lo insuficientes que fueron, lograron sin embargo reducir en algo la inflación: ésta fue descendiendo durante los primeros meses y, para el cierre de 1986, resultó "apenas" del 81,9% anual. La recesión que provocó inicialmente el Plan Austral - a pesar de las intenciones oficiales- representó una disminución del PIB del orden del 5,1%, pero en 1986 se compensó este descenso con un aumento del 5,2%.

Los efectos del plan, como se ve, no fueron notables, pero resultaron suficientes para renovar la confianza en el gobierno y alentar la esperanza de que la inflación podía controlarse con medidas no ortodoxas dentro de un ámbito democrático. La ciudadanía votó a favor de los radicales, otra vez, en las elecciones parciales de noviembre de 1985, y Alfonsín pudo mantener así el respaldo necesario para enfrentarse a quienes todavía pugnaban por volver a un pasado de militarismo. Así sucedió en abril de 1987, cuando Aldo Rico se sublevó en la guarnición de Campo de Mayo y la población se movilizó en Buenos Aires para impedir el triunfo de los golpistas. [Cf. Castro E., *Op. Cit.*]

A pesar de los relativos éxitos iniciales, la disciplina que requería el Plan Austral duró poco. El gobierno, viendo que la inflación disminuía, comenzó a aflojar las restricciones al gasto, aumentó las contrataciones públicas y cedió ante los sindicatos peronistas aprobando un aumento general de salarios del 20%. Los precios se liberaron y se estableció un *crawling peg* para ir devaluando gradualmente la moneda, aunque a un ritmo muy superior al que hemos visto en los casos anteriores. Como resultado de estas medidas, y del déficit fiscal siempre presente, la inflación repuntó en 1987 para llegar a un valor de 175% anual.

El gobierno estaba completamente equivocado: creía que podía soltar un poco las riendas sobre las finanzas públicas para satisfacer las presiones sociales en tanto mantenía la inflación bajo control, aunque ésta fuese todavía alta. Pero, dada la situación argentina del momento, no podían lograrse ambos objetivos simultáneamente. O se imponía un riguroso programa de ajustes enfocado en el control de la inflación, o se cedía a las presiones políticas y sindicales, y entonces la situación desbordaría totalmente cualquier intento por controlarla. Este fue el camino, como sabemos, que en la práctica se siguió.

La inflación se aceleró aún más durante 1988, haciendo perder al gobierno los créditos políticos que había obtenido durante la primera etapa de aplicación del Plan Austral y precipitándolo a un abismo de rechazo que hacía temer por la propia estabilidad de la aún reciente democracia. La CGT, Confederación General del Trabajo dirigida por los peronistas, lanzó varias huelgas generales en un ambiente de descontento donde

estaban a la orden del día las manifestaciones de protesta. Estas eran a veces violentas, como la del 9 de septiembre, que dejó un saldo de 80 heridos. Las elecciones parciales de fines de 1987 habían arrojado un saldo negativo para el gobierno: con un 37,9% de los votos había perdido la mayoría de las gobernaciones provinciales a manos de la oposición peronista. Ahora, ante el deterioro económico, una marcha pública de 17 gobernadores se dirigió a la capital en un clima de malestar social que crecía momento a momento. [V. *íd.*]

Se produjo también una nueva intentona de golpe militar -esta vez encabezado por Mohamed Seineldin- y la administración, sin comprender realmente las causas del fracaso del Plan Austral, lanzó en agosto de 1988 un nuevo plan económico, el Primavera, de características bastante similares a las del anterior: las únicas diferencias notables son el intento de crear un mecanismo de concertación como el que se utilizaba en México (v. supra, 8.2) y cierta reducción del empleo público. Con estas medidas la inflación se llevó a menos del 10% mensual y 1988 cerró con una cifra alta, 388% de incremento.

Cuadro 10-1

Inflación anual en la Argentina, 1980-1997

Año	Inflación (%)
1980	87.6
1981	131.3
1982	204.7
1983	433.7
1984	688.0
1985	385.4
1986	81.9
1987	174.8
1988	387.7
1989	4,923.3
1990	1,343.9
1991	84.0
1992	17.5
1993	7.4
1994	3.9
1995	1.6
1996	0.1
1997	0.0

Pero estas cifras esconden lo más importante, el ritmo en aceleración constante que manifiestan los precios desde fines de 1988. El déficit fiscal, provocado por empresas públicas que en algunos años se endeudan o arrojan pérdidas a un nivel cercano a los \$ 10.000 millones anuales, la hinchada plantilla del empleo público y los compromisos por la deuda externa -que llega ya a la cifra de \$ 58.473 millones- presiona a la emisión de dinero inorgánico que genera inevitablemente inflación. Esta, llegado a cierto punto, se alimenta a sí misma por las expectativas de todos los agentes económicos y, como en el caso ya estudiado de Bolivia, se convierte en el arrollador fenómeno de la hiperinflación. A este punto llega la Argentina a comienzos de 1989, cuando las reservas en divisas descienden a menos de \$ 1.000 millones, el FMI y el Banco Mundial deciden interrumpir su asistencia financiera y el gobierno parece cercado por todas partes: el peronismo le niega su apoyo para aumentar los impuestos o realizar algunas privatizaciones y se produce además, como en los viejos tiempos, una acción sangrienta de un nuevo grupo guerrillero, que intenta tomar el cuartel de La Tablada y concluye con el saldo de 39 muertos. El 3 de febrero se produce una corrida cambiaria que marca el inicio de la ya inevitable hiperinflación. [V. Frediani, *Op. Cit.*, pp. 20 a 42, *passim*.]

Afortunadamente 1989 es, además, un año electoral. El país, perdido su rumbo, en medio de un malestar social que se expresa en saqueos a supermercados, manifestaciones y violencia cotidiana, decide cambiar su conducción y elige el 14 de mayo a Carlos Saúl Menem, candidato del Partido Justicialista (peronista), como nuevo presidente de la Argentina. Menem obtiene un total de 49,33% de los votos derrotando a Eduardo Angeloz, de la disminuida UCR, que sólo llega al 37,04%. Un partido de orientación liberal, expresamente favorable al libre mercado, la UCD, obtiene para Alvaro Alsogaray el tercer lugar, aunque con sólo el 6,5% de los votos. [V. Castro E., *Op. Cit.*]

La asunción de Menem está prevista recién para el 10 de diciembre de ese año. Pero es tal el descontento, tal la aceleración de la inflación, tal la incapacidad de gobernar de Alfonsín y su equipo, que éste decide entregar el poder anticipadamente el 8 de julio con el gesto hidalgo de quien reconoce su fracaso. Los precios han subido 197% en el último mes.

10.3 La Caja de Conversión

Menem no parece, a primera vista, el hombre más indicado para dar a la economía argentina un giro radical que la saque de su marasmo. Proviene de las filas del peronismo más tradicional, estrechamente ligado al sindicalismo, y en su campaña ha usado y abusado de la retórica populista del movimiento, prometiendo entre otras cosas un "salariazó" en reemplazo de los planes económicos acostumbrados. Pero la situación es demasiado grave y el nuevo mandatario, al hacerse cargo del gobierno, decide llamar a conocidas figuras del ámbito empresarial para que busquen solución a los problemas.

La primera medida de Rapanelli, ministro que se encarga de la economía, es un congelamiento de los precios, los salarios y el tipo de cambio por 90 días. La sigue de inmediato una Ley de Emergencia Económica que establece fuertes recortes en el gasto público, en especial en el renglón de los subsidios, y el fin de la perniciosa indexación, mecanismo que retroalimenta la inflación y la convierte en crónica. Una Ley de Reforma del Estado abre las puertas, además, para la desregulación y para la privatización de las empresas públicas. [V. Cavallo, Domingo, *El Peso de la Verdad. Un Impulso a la Transparencia en la Argentina de los 90*, Ed. Planeta, Buenos Aires, 1997, pág. 58 y ss.] Rapanelli es sustituido, en diciembre, por Erman González, quien instrumenta el llamado Plan Bonex, basado en aumentos de los combustibles y flotación cambiaria: por primera vez son eliminados los controles de cambios y de precios, se prohíben los

subsidios, se liberaliza todo lo concerniente a inversiones extranjeras, aunque se confisca de hecho una buena parte de los ahorros existentes en el sistema financiero nacional. Se aprecia que Menem, ya desde el gobierno y a pesar de varias contradicciones, se orienta hacia las ideas de apertura, desregulación y saneamiento de las cuentas fiscales que comienza a resumir con la expresión "economía popular de mercado". [Id., pág. 58.] La severidad de la crisis, la resistencia que ofrece al tratamiento con medidas tradicionales, va haciendo comprender a las fuerzas políticas argentinas que se necesitan soluciones mucho más profundas que las ensayadas hasta allí. "Llegan así a la economía de mercado no por convicción ideológica sino por imposición de circunstancias históricas tanto propias del país como de la economía mundial." [Frediani, Ramón Osvaldo, *El Caso Argentino. Políticas de Estabilización y Reforma Estructural en Argentina*, Ed. CIEDLA-Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 1993. pág. 48.]

Esta primera etapa de la gestión de Menem es, en buena medida, confusa y contradictoria. Predomina, es cierto, una inclinación hacia el mercado que va consolidándose paso a paso, pero la economía no puede superar el flagelo de la inflación -que todavía alcanza la increíble cifra de 1.344% en 1990- se continúa arrastrando un déficit fiscal considerable y el crecimiento económico está ausente. Es sólo el 1 abril de 1991 cuando se da un giro radical a la situación al aprobarse la Ley de Convertibilidad, una ley llamada a establecer un nuevo marco para la política económica del país. Su principal impulsor es Domingo Cavallo, el nuevo ministro de economía, quien pasará a la historia como el auténtico promotor de los profundos cambios que sufrirá la Argentina a partir de los noventa.

La Ley de Convertibilidad estableció el mecanismo llamado Caja de Conversión, o Junta Monetaria, [V. Hanke, Steve H. y Kurt Schuler, *Juntas Monetarias para Países en Desarrollo*, Ed. Panapo-CEDICE, Caracas, 1995.] como modo de mantener un tipo de paridad cambiaria realmente fijo, limitando a su vez rígidamente el gasto fiscal. El sistema consiste en que la Caja de Conversión -en el caso argentino el propio Banco Central- emite dinero local, pesos argentinos convertibles, sólo contra el respaldo directo de las reservas que tiene en otra moneda, en este caso el dólar. Sólo puede emitirse, así, un nuevo peso, contra la existencia en caja de un dólar norteamericano, aunque en el caso que estamos considerando se fijó una relación algo menor, del 80% de respaldo. [Este elemento, y el hecho de que el BC siga funcionando como "prestamista de última instancia" del sistema financiero local hacen que la convertibilidad del peso argentino no pueda considerarse, estrictamente, como una caja de conversión pura, sino como un sistema de "tipo de cambio fijo con política monetaria pasiva", según definición de Alberto Benegas Lynch (h).] Si el gobierno, por cualquier eventualidad, necesita más dinero que el que ha recaudado, no puede recurrir al Banco Central para que se lo entregue mediante alguna u otra forma de emisión inorgánica: debe conseguirlo a través del endeudamiento o de una mayor recaudación fiscal, pues el BC no puede crear más dinero local que el que posee en reservas.

La caja funciona entonces como un mecanismo que limita el gasto público impidiendo por completo la emisión de dinero más allá de cierto punto y acabando virtualmente con "lo que los economistas denominan política monetaria", [Cavallo, *Op. Cit.*, pág. 184.] la manipulación por parte del gobierno de la masa monetaria existente para que ésta aumente o disminuya de acuerdo a su política económica general. Se elimina también lo que suele llamarse "política cambiaria", pues la moneda local no puede devaluarse ni revaluarse con respecto a la moneda que se usa como respaldo: no es otra cosa que una contraparte de ella, una consecuencia de su existencia. [V. Faría y Sabino, *Op. Cit.*, p. 50 y ss.] No se trata, por eso, de lo que suele denominarse una "paridad fija", como la que tuvieron en su tiempo otros países que analizamos, Bolivia, México o Venezuela -aunque al comienzo en la propia Argentina no se entendió bien esta diferencia- [V. Cavallo, *Op. Cit.*, p. 177.] sino de la virtual desaparición del poder local de emitir moneda:

en el primer caso el Banco Central mantiene intacta esta facultad, aunque la ejercita cuidando que los montos que lanza al público no desestabilicen la paridad que se ha determinado; en el caso de la Caja de Conversión, por su parte, el BC pierde este poder o, más exactamente, lo limita según una regla que fija con exactitud el máximo de lo que puede emitir. La diferencia es sustancial pues todos los casos mencionados de paridad fija concluyeron cuando las presiones gubernamentales -y otros factores que intervienen en el problema- obligaron a devaluaciones que, en general, fueron brutales por su monto y velocidad.

Argentina ya había utilizado el mecanismo que describimos durante un largo período de su historia moderna. El presidente Carlos Pellegrini lo había impuesto en 1890, manteniéndose sin alteración hasta 1930. Con este antecedente, y con la clara convicción de que era preciso crear nuevas reglas del juego para eliminar el ciclo aparentemente inacabable de inflaciones y devaluaciones, el gobierno de Menem dio rango de ley a la política de convertibilidad y preparó con cuidado las condiciones para que pudiera aplicarse desde un primer momento. La nueva estrategia era favorecida por la ya avanzada dolarización de la economía argentina que, ante tanta inestabilidad, funcionaba en gran parte con precios, contratos y ahorros líquidos en dólares. La necesaria eliminación de la indexación, por otra parte, ya se había producido. A esto se agregaron otras medidas que fueron tomadas en un lapso muy breve y que encaminarían a la Argentina hacia una economía mucho más abierta: la desregulación de muchas actividades, incluyendo el comercio exterior, hasta allí fuertemente controlado; la reforma parcial del mercado de trabajo, que permitió escapar a los nefastos contratos salariales "por rama de actividad"; el ajuste del precio de los combustibles y de otros productos y servicios públicos; la libertad de movimientos para los capitales extranjeros y la flotación libre del dólar, durante las semanas previas al ajuste, "para que [éste] encontrara una cotización susceptible de ser tomada como punto de partida del plan". [*Id.*, pág. 174.] Cabe apuntar, para que el lector aprecie cómo se ha creado un mito alrededor de la acción del FMI, que éste inicialmente no apoyó la nueva orientación tomada, entre otras cosas porque eliminaba ciertos impuestos a los exportadores que el Fondo consideraba esenciales para balancear las cuentas fiscales. Con apenas \$ 4.000 millones en reservas propias y sin créditos externos, se inició así la nueva política.

Los resultados de la caja de conversión fueron casi inmediatos y asombraron tanto a los observadores locales como a los extranjeros. La población aceptó de buen grado el giro impuesto a la economía y fue confiando, en un tiempo realmente breve, en que se mantendría la convertibilidad del peso. La inflación descendió así bruscamente y muchos argentinos fueron cambiando sus activos en dólares para convertirlos en pesos, pues estos depósitos daban mayores intereses, con lo que el nuevo sistema pudo fortalecerse relativamente pronto. El cuadro 10-1 permite apreciar los cambios en el comportamiento del índice de precios al consumidor desde los años finales de la última dictadura militar.

La Ley de Convertibilidad, decíamos, fue precedida de una serie de medidas que hicieron posible su efectiva puesta en práctica en un tiempo bastante corto. No se trató de una acción aislada y fuera de contexto, pues Cavallo y sus colaboradores tenían en mente algo mucho más amplio que un simple ajuste fiscal o cambiario: querían reorientar la Argentina, decisiva e irreversiblemente por el camino de una economía de mercado. Por eso se implementó también: [*V. Cavallo, Op. Cit.*, pp. 62 y ss y 136; *Frediani, Op. Cit.*, pp. 61 y ss., y *Castro E., Op. Cit.*, *passim.*]

- ◆ Una reforma arancelaria, que eliminaba los aranceles para los bienes no producidos en el país y fijaba un 11% para los bienes intermedios y un máximo de un 22% para los productos de consumo final.
- ◆ Una reforma tributaria que eliminó algunos impuestos, llevó el IVA al 16% (después

serían nuevamente aumentado a 18%) y trató de lograr una estructura impositiva más racional y menos distorsionante.

- ◆ Una sensible desregulación de muchos importantes mercados sectoriales, como por ejemplo los del transporte, la minería, la agricultura, la ganadería y la pesca. Se eliminaron también instituciones reguladoras estatales que ejercían una perniciosa influencia sobre la actividad productiva, como la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes y otras similares.
- ◆ Una reforma de la Carta Orgánica del Banco Central, que le otorgó independencia funcional con respecto al Poder Ejecutivo
- ◆ Un programa de privatizaciones que, en poco tiempo, liquidaría o traspasaría gran parte de los activos públicos al sector privado.
- ◆ Una drástica reducción del número de funcionarios públicos, que se combinó con un aumento en sus remuneraciones.

El plan fue sin duda exitoso desde el comienzo, y así fue percibido por la población, no sólo por la sensible disminución de la inflación ya apuntada sino porque Argentina retornó de inmediato a la senda del crecimiento económico. Según datos de la CEPAL éste fue del 8,9% en 1991 y del 8,6% en 1992, aunque según otras metodologías de cálculo los valores superaron el 10% anual, [PIB a precios de mercado. Otros cálculos posteriores de la misma institución dan 9,5 y 8,4% respectivamente, mientras que el INDEC argentino ofrece cifras aún superiores, de 10,5 y 10,3% para esos mismos años.] algo que no se veía en el país sureño desde hacía décadas. Los argentinos, respondiendo políticamente a lo que ya se apreciaba como una solución definitiva para sus largas penurias económicas, dieron el triunfo a los justicialistas en las elecciones parciales de 1991, lo que aumentó el respaldo al gobierno en el congreso y las gobernaciones provinciales.

Aun así muchas de las medidas mencionadas fueron tomadas sin el acuerdo expreso de la legislatura, apelando a lo que se llamaron "Decretos de Necesidad y Urgencia". Esto tenía como objetivo "actuar con firmeza y rapidez, de modo de impedir que los cientos de grupos que se beneficiaban con algún privilegio particular operaran obstaculizando el proceso desregulatorio". [Cavallo, Op. Cit., pág. 62.] La modalidad de los decretos permitió, además, que el ajuste tuviese la necesaria coherencia en contenido y en su desarrollo temporal, impidiendo de paso que las objeciones o la oposición que tenían ciertas medidas dentro del PJ pudiesen entorpecer su desarrollo.

El último punto a mencionar en esta primera fase de la administración de Menem es el exitoso programa de privatizaciones que se desarrolló (v. Cuadro 10-2). Fue hasta 1994 el segundo más grande, en montos, de toda la región -sólo superado por el de México- [Con la incorporación decidida de Brasil al proceso de privatizaciones es muy probable que ese país pase al primer lugar en fecha muy breve.] y uno de los más amplios del mundo. Abarcó un conjunto de áreas muy importantes, que incluían hasta las consideradas como el *sancta sanctorum* de la propiedad estatal: aviación comercial, teléfonos, petróleo, electricidad, gas, ferrocarriles, elevadores de granos, puertos, autopistas, reparación y construcción de caminos y puentes, aguas potables, servicios cloacales y muchos más. [V. Cavallo, Op. Cit., pág. 209.] Algunas objeciones que pueden hacerse a la forma en que se privatizaron varias de estas actividades, y que luego tendremos

oportunidad de presentar, no bastan para negar la importancia que ha tenido este proceso, en la Argentina y fuera de sus fronteras, como claro indicador de la voluntad de avanzar hacia una economía de mercado.

Cuadro 10-2

Ingresos por Privatizaciones en Argentina, 1990-1994

Años	1,990	1,991	1,992	1,993	1,994	Total	%GDP
Dinero efectivo	1,288	2,348	1,967	4,130	122	9,856	3.4
Títulos deuda ext.(1)	4,165	2,322	4,615	2,205	78	13,385	4.6
Total	5,453	4,670	6,582	6,335	200	23,241	8.0
(1): A valor nominal.							

En suma, controlando los déficits fiscales y la inflación, reduciendo en gran medida el tamaño del estado y el nivel de su intervención en la vida económica, logrando incluso un crecimiento inusual para un período de ajustes, la transformación operada en Argentina a comienzos de los noventa puede considerarse, sin exageración, una de las más exitosas realizadas hasta la fecha. Este resultado favorable puede atribuirse a que no se hizo un ajuste gradualista sino que, por el contrario, todas las medidas básicas se implementaron casi a la vez y en profundidad; a la existencia de un equipo técnicamente bien preparado y teóricamente bien orientado -al igual que el chileno- que, bajo un fuerte liderazgo político, comprendió "que el costo social de no realizar el ajuste estructural será siempre mayor que el costo social de realizar el ajuste"; [Frediani, Op. Cit., pág. 92. Seguimos en general a este autor en el balance preliminar que hacemos en este párrafo.] a la receptividad que tuvo la sociedad argentina ante el cambio, actitud que estuvo condicionada, indudablemente, por la trágica experiencia sufrida con la hiperinflación y al recuerdo siempre presente de décadas de estancamiento; y, por último, aunque ya en menor medida, al conocimiento de las exitosas experiencias de Chile, Bolivia y México, a un contexto internacional favorable y a la ayuda -aunque muchas veces demorada o equivocadamente orientada- del sistema financiero mundial.

Una consecuencia política inmediata de este exitoso ajuste fue la popularidad inmensa que pronto recayó sobre el presidente Menem y, en menor medida, sobre Domingo Cavallo. A pesar de otros puntos no tan luminosos en su gestión, la ciudadanía reconoció en Menem al artífice de un bien precioso que no poseía hace tiempo: la estabilidad económica. Esto permitió al mandatario lograr el suficiente apoyo como para cambiar la constitución -que hasta allí impedía la reelección inmediata- y para imponerse en las elecciones que siguieron con el 51% de los votos, asumiendo su segundo período en julio de 1995. Es interesante destacar que en esos comicios los tres principales partidos -el PJ y dos de oposición, para un total del 96,2% de los votos- aceptaron por primera vez como parte de sus programas el mantenimiento de la Ley de Convertibilidad y del rumbo general de apertura económica seguido hasta allí. Ninguna otra propuesta podía haber sido aceptada por la opinión pública, aunque ya para esa fecha se apreciaban mejor -gracias al efecto "tequila" de la devaluación mexicana de 1994- algunas debilidades del programa de transformaciones ejecutado en esos años.

10.4 El Tequila y su Resaca

El "tequila" iría a poner a prueba el modelo de la caja de conversión casi como en un experimento controlado. Preocupados por los efectos de la devaluación mexicana, atemorizados con todo lo que se refiriese a Latinoamérica, cientos de inversionistas comenzaron a retirar sus capitales de Argentina ante el supuesto de que la convertibilidad no podría mantenerse y sobrevendría una devaluación de considerable amplitud. Salieron en primer lugar los "capitales golondrina", aquéllos que buscan rendimientos a corto plazo y se concentran en el mercado de valores, como en México, pero hubo también un descenso en los depósitos totales que se reflejó bastante claramente en las reservas del banco central, que decrecieron más del 35% en apenas cuatro meses, y en los depósitos de la banca comercial. Las casas matrices de los bancos extranjeros que operaban en Argentina reaccionaron, en esos momentos, sumándose al pánico general, y no aportaron fondos para superar el momento de crisis. Argentina pagaba el precio por un pasado monetario no tan lejano que seguía despertando la desconfianza general.

Cuadro 10-3

El efecto tequila en Argentina					
Fecha	15/12/94	1/3/95	15/4/95	15/5/95	31/7/95
Reservas líquidas (bill. \$)	15.8	13.3	10.2	11.3	12.8
Depósitos en pesos (bill. \$)	22.3	19.3	17.5	17.7	19.2
Depósitos en dólares (bill. \$)	22.9	23.0	20.8	19.5	21.1
M3 (bill. \$)	55.2	51.6	47.2	47.4	50.3
Relación dep\$/dep. pesos	1.027	1.192	1.189	1.102	1.099
Relación dep\$/M3 (%)	41.49	44.57	44.07	41.14	41.95
Prime rate para pesos (%)	12.40	22.70	28.10	24.50	14.40
Prime rate para dólares (%)	9.30	13.50	20.70	19.40	12.20
Diferencia (%)	3.1	9.2	7.4	5.1	2.2
Rendimiento de bonos en pesos	22.6	38.9	40.8	28.0	26.5
Rendimiento de bonos en \$	17.8	29.6	27.6	20.9	21.5
Spread en bonos	480	930	1320	710	500

Fuente: "Professionalism, Please", Steve Hanke, *VenEconomy Monthly*, June 1996, p.20, más cálculos propios.

El BCRA tuvo entonces que reducir el encaje para evitar que la crisis financiera se profundizara y volvió a actuar según su función tradicional de "prestamista de última instancia" para sostener a los bancos privados. En marzo Domingo Cavallo anunció un paquete de medidas destinado a enfrentar la crisis, que incluía un aumento en el IVA del 18 al 21%, recortes presupuestarios por valor de \$ 3.300 millones y nuevas privatizaciones. Se suscribió también un empréstito patriótico por valor de \$ 1.000

millones y se negoció un paquete de ayuda externa con el FMI. Las medidas fueron rápidas y oportunas de modo tal que, en apenas cuatro meses, los problemas financieros más graves habían quedado prácticamente atrás. [V. Hanke, Steve, "Professionalism, Please", en *VenEconomy Monthly*, Junio de 1996.]

Pero, sin el influjo de capital extranjero, la economía argentina se encaminó, por primera vez desde las reformas, hacia una auténtica recesión. La caja de conversión había supuesto, sobre todo en los primeros dos años, una revaluación implícita de la moneda: al fijarse el tipo de cambio mientras continuaba, aunque muy morigerada, la tradicional inflación (v. *supra*, cuadro 10-1), los precios internos subieron más que los externos. Eso produjo un desbalance en el comercio internacional, pues los costos internos impedían que las exportaciones creciesen al mismo ritmo que las importaciones. Entre dichos costos internos pesaban decisivamente las regulaciones todavía presentes de un mercado de trabajo fuertemente intervenido, donde los sindicatos seguían gozando de un poder de consideración.

Argentina no podía exportar lo suficiente como para superar la crisis y el mercado interno se hallaba deprimido por la reducción de fondos disponibles. Como no era posible devaluar la moneda, debido precisamente a la Ley de Convertibilidad, se produjo una disminución de la actividad productiva que se reflejó directamente en la magnitud del empleo. El PIB descendió un 4,6% en 1995 y el desempleo, que oscilaba hasta allí entre un 7 y un 10%, alcanzó la altísima cifra del 18,4% al cierre de 1995. Hubo empero un descenso en los salarios reales que, aunque apenas del 1,1%, facilitó el camino hacia la recuperación. [Según cifras del INDEC.]

El Problema del Desempleo

Muchos analistas locales y extranjeros se sintieron abrumados por estas cifras y comenzaron a cuestionar un sistema económico cuya "variable de ajuste" era, en vez de la inflación, el desempleo. Si bien todos reconocían los perjuicios mayúsculos de la primera, pocos estaban dispuestos a aceptar que una sociedad pudiese funcionar con una proporción tan alta de su población fuera del mercado de trabajo. Sin embargo, bajo el influjo de una situación que iba mejorando gradualmente, el clima de opinión comenzó a cambiar. Para entender por qué el desempleo subió de una manera tan acusada y evitar críticas injustas a la caja de conversión conviene que repasemos, con un poco más de cuidado, los antecedentes que llevaron a tan delicada situación.

Las cifras sobre desempleo ocultan con frecuencia algunas realidades a veces amargas, en especial en países con un alto grado de intervencionismo estatal. Suele ocurrir que una buena parte de la población ocupada pertenece a las infladas nóminas estatales, sin desarrollar mayor trabajo productivo, o que se inserta en el mercado de trabajo sólo por el "recalentamiento" de la economía que se genera durante períodos de larga inflación. Así sucedía en Argentina durante la época previa a los ajustes: con una economía que durante los ochenta apenas había crecido en total un 10%, el empleo había aumentado más del 18%. Este exceso se había reducido en parte gracias a las privatizaciones y a la contracción global del empleo público, pues hubo una disminución neta que se calcula entre 200.000 y 258.000 puestos de trabajo, [V. Cavallo, *Op. Cit.*, pág. 231 y Frediani, *Op. Cit.*, pág. 65.] pero la recuperación económica de los noventa apenas había servido para absorber una fracción del empleo excedente. Cuando se introdujo la competencia en mercados hasta entonces regulados la demanda de mano de obra no aumentó mucho, porque era preciso recuperar primero la productividad y las empresas ya no podían darse el lujo de contratar más trabajadores irresponsablemente. Sin una creación amplia de puestos de trabajo, y arrastrando todavía las rigideces de un mercado todavía muy intervenido, la economía, al llegar el *tequila*, tenía aún un excedente de personal en

sus nóminas que pasó a engrosar, rápidamente, las filas de los desocupados. "El problema de la desocupación pasó inadvertido durante los primeros años porque la estabilización económica produjo un inmediato mejoramiento de los ingresos a causa de la desaparición del impuesto inflacionario, que licuaba gran parte del poder de compra de los salarios", [Cavallo, *Op. Cit.*, pág. 232.] pero luego, al enfrentar la realidad de la competencia internacional en desfavorables condiciones, el desempleo latente emergió en toda su magnitud.

A pesar de este grave problema social, y de los estallidos de protesta que provocó en los siguientes dos años, la economía argentina logró mantener su curso y logró una notable recuperación que hizo disminuir, consecuentemente, los niveles de desempleo. La firmeza de la conducción económica frente al *shock* del tequila fue suficiente para mostrar que el sistema de caja de conversión había llegado para quedarse y que la apertura hacia el mercado no era una decisión solamente coyuntural. Después del descenso de 1995 el PIB fue otra vez creciendo, a ritmos superiores cada año, que según datos preliminares alcanzan el 4% el 6% y el 8% aproximadamente. El desempleo, por las razones ya apuntadas, no se redujo con la misma velocidad, pero su magnitud había descendido, según las últimas informaciones disponibles, a un valor del 13,4% para el cierre de 1997. [Según cifras recopiladas por el INDEC.]

La Corrupción

"El viejo modelo llevaba implícita una sociedad cerrada, introvertida, cristalizada y temerosa del cambio, con un nacionalismo económico subyacente como doctrina, con una economía en la cual sus agentes ascendían económicamente debido a la mayor o menor proximidad al poder político encargado de administrar el Estado prebendario, [más] que a su eficiencia en enfrentar a mercados competitivos o a innovar en nuevos productos." [Frediani, *Op. Cit.*, pág. 15.] Esto ya no era así en 1995, pues la sociedad argentina había cambiado significativamente tanto en su apariencia como en su modo de ser. Era más dinámica y abierta, más permeada por la influencia de informaciones y productos provenientes del exterior, más confiada en el futuro, más dispuesta a invertir y a producir, menos volcada hacia la política y la especulación.

Los cambios económicos habían ocurrido casi simultáneamente -si asumimos una perspectiva histórica- con la transformación política acaecida en el país del sur. Después de décadas de dictaduras, de absoluto irrespeto a las libertades y a los derechos humanos, Argentina poseía ahora un régimen democrático suficientemente estable como para sobrevivir la hiperinflación, los ajustes y las crisis sucedidos desde 1983. El país había alcanzado la democracia y la estabilidad económica pero, como siempre sucede, una vez obtenidas estas metas salieron a la luz otros problemas de importancia que habían permanecido en un segundo plano durante el período de la gran transformación.

Uno de ellos, situado por la opinión pública en el centro de sus preocupaciones, ha sido sin duda el de la corrupción. La corrupción había sido inherente a un sistema mercantilista donde, desde un poder político casi siempre omnímodo, se hacían "negociados" de todo tipo, se disponía a discreción de los dineros públicos, se llegaban a acuerdos mutuamente beneficiosos con un sector empresarial que sólo podía vivir a la sombra del estado. La apertura económica, al desregular un número considerable de actividades, quitó a muchos burócratas el amplio poder de decisión que habían tenido hasta entonces, secando así la corrupción en sus propias fuentes, pero no pudo evitar -naturalmente- que funcionarios y pseudoempresarios siguiesen con las prácticas a las que se habían acostumbrados durante largos años.

Los procesos de privatización y la gestión del estado durante la actual administración menemista se caracterizaron por un sinnúmero de escándalos que mostraron a los ciudadanos la bancarrota moral en que se encontraba el país. [Valoramos en alto grado haber conversado con nuestros entrevistados, Alberto Benegas Lynch (h) y Horacio Verbitsky, sobre varios de los puntos que tratamos a continuación. Fue notable la coincidencia que ambos tuvieron sobre algunos temas a pesar de situarse en posiciones ideológicas divergentes y, en buena medida, francamente opuestas. Las entrevistas se realizaron el 6 y el 25 de noviembre de 1997, respectivamente.] La existencia de mafias enquistadas en diversas ramas de la administración pública, los acuerdos con empresarios privados para otorgarles privilegios en la privatización de ciertas actividades y empresas y muchos otros actos censurables que no es del caso exponer aquí, llegaron a los argentinos como los indicios claros de la forma inescrupulosa en que se comportaban los representantes de los poderes públicos. Pero, a diferencia de lo que ocurría en otros tiempos, hubo ahora un repudio claro y abierto, una manifestación de rechazo generalizado ante unas prácticas que no podían ser justificadas por ningún éxito macroeconómico y que por eso no deseaban tolerarse más. El clima cambió, precisamente, luego de que pasaron los efectos más graves de la crisis de 1995.

Domingo Cavallo, el artífice de los ajustes, renunció a su cargo de ministro en agosto de 1996 y organizó una nueva fuerza política. La oposición, aceptando ya que no podía centrar su crítica en una política económica que en lo básico no tenía intención de cambiar, adoptó las banderas de la transparencia en la gestión pública y comenzó a fustigar a un gobierno percibido ampliamente como poco escrupuloso, por decir lo menos. El clima de opinión cambió y, en las elecciones parciales de 1997, una oposición reorganizada consiguió arrebatarse el triunfo al gobierno: el Partido Justicialista obtuvo un total de 36,3% los votos emitidos, una merma de casi el 15% con respecto a las presidenciales de 1995.

Pero la corrupción, a nuestro juicio y según lo aprecian muchos observadores, no es sólo un problema aislado, un simple resabio del pasado que sobrevive por descuido u omisión. Es parte de un problema mayor que tiene relación directa con la concepción misma de lo que es convivir en democracia, con el equilibrio entre los poderes públicos y con la relación que se establece entre gobernantes y gobernados. Un mal indicio, en este sentido, fue la insistencia de Menem en reformar la constitución para permitir su reelección y los continuados intentos posteriores de luchar aún por otro período presidencial más; otro punto oscuro a destacar es la forma en que se amplió la Corte Suprema de Justicia, [Este punto lo destacó especialmente Horacio Verbitsky, bien conocido en el medio por sus sólidas denuncias.] permitiendo que el presidente obtuviera una mayoría de miembros dócil a sus designios. La comprobada parcialidad de muchos jueces y la forma autónoma en que actúan varios cuerpos de seguridad sólo aumentan el problema mencionado, creando un clima de intranquilidad en la ciudadanía y generando desconfianza con respecto a todo lo que provenga de las esferas del poder. Pareciera que los gobernantes, al igual que en el pasado, considerasen que el poder político es una especie de botín al cual hay que aferrarse por el mayor tiempo posible y usufructuar del modo más completo. [Transcribimos casi textualmente, aunque algo suavizadas, las palabras que al respecto utilizara Alberto Benegas L. (h) en la entrevista ya mencionada.]

Este panorama sombrío tiene sin embargo, desde nuestro punto de vista, facetas que permiten abrigar cierto optimismo. Es verdad que la corrupción y el autoritarismo no pueden combatirse con la misma facilidad con que se privatiza una empresa o se reduce la masa monetaria, pero es cierto también que el clima de opinión que se ha generado en Argentina no permite ya cometer abusos con la facilidad de antes y que, si se mantiene el modelo económico en funcionamiento -como todo lo hace suponer- la sociedad argentina podrá concentrarse e ir resolviendo un problema que ella misma ha colocado en el propio centro

de su atención. Un sistema democrático estable parece, en ese sentido, suficiente garantía para acercarse hacia una meta que en ningún caso podrá alcanzarse en un período muy breve.

Los Impuestos y el Tamaño del Estado

Las indudables características positivas de la economía argentina, que creemos haber destacado con claridad hasta aquí, no pueden ocultar la existencia de algunos serios problemas que aún arrastra la transformación hacia el mercado. El que ocupará nuestra atención en esta última sección, por la importancia que tiene y por el modo confuso que se expresa en la opinión pública, es el relativo al tamaño y costo del estado.

No es sorprendente que los argentinos se quejen, en cualquier momento y a quien quiera escucharlos, del elevado monto que tienen que pagar en impuestos. [V. por ejemplo Margariti, Antonio Ignacio, *Economía, Sociedad y Estado. Ensayos sobre el Plan de Convertibilidad*, Ed. Fundación Libertad, Rosario, 1996, caps. III, IV, VII y XII, *passim*.] Elevados impuestos son imprescindibles para mantener equilibradas las cuentas del fisco, eso se sabe, pero ¿por qué tienen éste que gastar tanto si ha reducido su nómina, privatizado una gran cantidad de empresas y reducido incluso el gasto militar? Desde la convertibilidad el estado argentino ha aumentado sus gastos en un 73%, cifra que aparentemente no tiene mayor correspondencia con el tipo de economía de mercado que se está consolidando.

Los datos recogidos nos permiten encontrar algunas de las claves que explican este particular comportamiento:

- ◆ El sistema de pensiones y jubilaciones, que sigue permaneciendo básicamente en manos del sector público a pesar de la creación de las AFP, pesa aún de un modo decisivo en las cuentas fiscales pues implica pagos realmente muy considerables a los beneficiarios.
- ◆ El número de funcionarios públicos de las provincias y alcaldías se ha reducido mucho menos que el de la administración central y, en varios casos, ha crecido de un modo apreciable. Las elevadas remuneraciones que en general se pagan afectan el costo total de la plantilla pública.
- ◆ Las provincias argentinas han tenido hasta hace poco déficits importantes, que sólo en los últimos tiempos están siendo eliminados o controlados.
- ◆ El estado se ha reducido mucho menos de lo que aparenta como consecuencia de las privatizaciones. Muchas de ellas no han sido ventas sino en realidad concesiones otorgadas al sector privado [V. Benegas y Krause, *Op. Cit.*] que aún imponen costos apreciables a la nación.

Todos estos factores, y varios otros que no podemos detallar en estas páginas, explican en buena medida el amplio gasto público que todavía tiene la Argentina y la elevada presión fiscal que en consecuencia existe. Pero la opinión pública, a este respecto, no muestra lamentablemente tanta claridad como en lo relativo al autoritarismo y la corrupción. Los argentinos se quejan de los impuestos, es cierto, pero lo hacen reclamando más por la evasión existente que por el elevado gasto del gobierno en sí. Todavía sigue presente la mentalidad de que "otros" -los que tienen más, por supuesto- deben pagar por los gastos que en definitiva son de todos y aún no existe una crítica severa sobre los desembolsos

innecesarios que el estado realiza. La oposición, en este sentido, no da muestras tampoco de una actitud diferente, y a veces hasta exige aumentos impositivos para uno u otro determinado fin.

Es comprensible que la sociedad argentina no haya asimilado aún, en profundidad, el significado que tiene una auténtica apertura hacia el mercado en cuanto a modificar las relaciones que existen entre estado y sociedad civil. Las ideas del pasado tienden a sobrevivir mucho más tiempo y a cambiar más lentamente que la propia realidad que circunda a las personas. Por eso pensamos que este problema, crucial a nuestro juicio, sólo podrá ser abordado y enfocado con lucidez en los años por venir.

10.5. La Agenda Pendiente

[Esta sección ha sido agregada en enero de 2001]

Los mismos tres grandes problemas que destacábamos en la precedente sección de este capítulo continúan, lamentablemente, en los primeros lugares de la agenda pendiente de los argentinos. No ha habido cambios sustantivos, en estos últimos años, ni en materia de desempleo, ni de corrupción, ni en cuanto a los impuestos y el tamaño del estado.

La convertibilidad entre el peso y el dólar, ya analizada en una sección anterior (v. *supra*, 10.3), no ha permitido a las empresas argentinas adaptarse fácilmente a la devaluación brasilera de 1999: al no poder seguir el camino de sus vecinos del norte, la reactivación del aparato productivo, seriamente afectado, quedó limitada a los aumentos de productividad que pudieran producirse. La desocupación, que había bajado desde su máximo en 1995, se mantuvo así estancada en niveles excepcionalmente altos, generando obvios problemas sociales que a su vez repercutieron en el plano de lo político.

En este último sentido se produjo un cambio sustancial que, siendo intrínsecamente positivo, no ha tenido sin embargo repercusiones alentadoras en la práctica. Ha sido un evidente signo de madurez que la sociedad argentina haya podido elegir a la alianza de oposición sin alterar el curso básico de la política económica seguida hasta entonces, y que dicho cambio se haya producido sin traumas ni mayores conflictos, sin que se presentara crisis económica o fiscal alguna. Pero el nuevo gobierno de Fernando de la Rúa no trajo, como había pensado el electorado, una nueva atmósfera de mayor transparencia y confianza en la gestión de la cosa pública. Nuevos escándalos de corrupción, fragmentaciones y conflictos en la alianza y un presidente que se percibe como irresoluto y sin ideas propias han generado un ambiente de frustración que, junto con la relativa paralización económica, producen un sentimiento de frustración evidente. El pobre desempeño fiscal ha estado, pensamos, en la raíz de este importante problema.

El estado argentino ha seguido gastando, como lo hace desde hace años, mucho más de lo que regularmente percibe. Una enorme presión fiscal -que produce serias

dificultades a las empresas y los consumidores- no alcanza para proveer los recursos que necesita un sector público que consume una porción demasiado grande de la riqueza nacional. Privado del tradicional recurso de la emisión monetaria descontrolada por la Ley de Convertibilidad, el estado ha venido recurriendo entonces a un endeudamiento que, creciendo con el tiempo, se ha hecho casi imposible de pagar. El mismo problema que tradicionalmente acosaba a las economías latinoamericanas ha vuelto así a aparecer en Argentina, sin que ahora siquiera tenga la justificación de un modelo de desarrollo basado en el papel protagónico del estado.

La solución para los problemas mencionados es, en el fondo, bastante sencilla y conceptualmente simple: se trata de reducir el gasto público, de simplificar la maraña de controles y regulaciones que persiste a pesar de todas las reformas realizadas, de abrir el mercado laboral y reducir el gasto que realizan las provincias. Sólo así podrán bajarse los impuestos y liberar al aparato productivo del lastre que hoy estos significan como, en escala regional, ya se acaba de hacer en la provincia de Córdoba. Pero tomar decisiones de este tipo requiere, por supuesto, de una fuerte voluntad política - que no parece poseer el presidente actual- y de un consenso considerablemente más amplio que el que hoy existe en la nación sureña. No obstante creemos que, finalmente, habrá de producirse este necesario cambio de rumbo: los paquetes de ayuda internacional, como el recientemente aprobado, no servirán más que para postergar las inevitables medidas que se tienen que tomar.

Si bien la convertibilidad parece complicar, en el corto plazo, la solución de los problemas argentinos, el no haberla abandonado en épocas de dificultad supone un logro importante, la comprensión de que sin estabilidad resulta imposible escapar a las crisis que abrumaron al país en el pasado. Falta sólo comprender, ahora, que las reformas pendientes -las más estructurales o de largo plazo- resultan tan imprescindibles como las ya adoptadas para lograr un crecimiento sostenido y el despegue real de la economía.

Capítulo 11

Perú: entre el Liberalismo y el Despotismo

En Bolivia y en Argentina, como acabamos de ver, el restablecimiento de la democracia se produjo en medio de una crisis económica tan extrema que llegó a

poner en peligro su propia existencia; pero, al adoptarse acertadas medidas de ajuste, la democracia pudo consolidarse y está ahora en vías de un necesario proceso de profundización. En Chile y México podría decirse que, en buena medida, los acontecimientos sucedieron en un orden inverso, pues la apertura política vino –o se está construyendo lentamente– luego de un proceso que consolidó amplios cambios económicos. En Venezuela, al no producirse la necesaria apertura hacia el mercado, la situación económica se fue deteriorando de un modo continuo hasta que llegó a afectar la misma naturaleza del sistema político venezolano.

En todos estos casos resulta claro que, en líneas generales, los cambios económicos y políticos hacia sistemas más abiertos se retroalimentaron de un modo positivo, facilitándose o negándose mutuamente, pero siempre marchando en una misma dirección. En Perú, como enseguida veremos, las cosas ocurrieron de un modo diferente, más complejo y contradictorio.

Perú regresó a la democracia luego de doce años de gobiernos militares que no cumplieron las promesas que habían formulado y dejaron el terreno dispuesto para el retorno de los partidos tradicionales. Cuando se presentó la crisis de la deuda externa hubo una reacción hacia un mayor intervencionismo que dejó al país prácticamente en ruinas: el viajero recorría con dolor las fantasmales calles de Lima, repletas de vendedores ambulantes, automóviles que parecían sacados de un museo, suciedad y pobreza. El terrorismo dominaba buena parte del país y todo parecía confabularse para continuar con el pesimismo y el atraso.

El cambio finalmente llegó, casi a la par que el de Argentina, pero en condiciones políticas tales que aún hoy permiten abrigar dudas sobre la consolidación democrática peruana. ¿Por qué Perú, a diferencia de sus vecinos del sur, presenta tales debilidades en su sistema político? ¿Por qué la renovada prosperidad y el fin del terrorismo no han producido un similar florecimiento de sus instituciones? La historia del país andino, como en los casos anteriores, nos dará algunas claves para esclarecer estas preguntas fundamentales que, por cierto, todavía preocupan seriamente a los peruanos.

11.1 El Triste Gobierno del Alan García

El intento del Gral. Velasco Alvarado (1968-1975) de crear un socialismo "cristiano, humanitario y autogestionario" impulsando desde la estructura vertical del estado la protagónica participación de las mayorías indígenas, terminó sin mayor pena ni gloria sucumbiendo a las contradicciones propias del populismo latinoamericano. [V. el acertado juicio de Carlos Rangel, en *Del Buen Salvaje,...* Op. Cit., pp. 375 a 386.] Su gobierno logró algunos frutos en cuanto a modernizar un país marcado por relaciones sociales todavía muy próximas al feudalismo, pero no consiguió construir un sistema socialista que fuera abierto y participativo, o capaz de proporcionar resultados tangibles en el plano económico. Sustituido por otro gobierno militar más conservador, que no tenía ningún proyecto original que presentar a la ciudadanía, la dictadura quedó

virtualmente sin justificación ni apoyo y tuvo que ceder a la ola democratizadora que ya comenzaba a recorrer el continente.

Las elecciones de 1980 dieron el triunfo al arquitecto Fernando Belaúnde Terry quien, con el 45% de los votos, encabezaba una coalición centrista que no presentó mayores ideas renovadoras en cuanto a política económica. Perú, sin obtener las altas tasas de crecimiento de Brasil o de México, había mantenido un cierto ritmo de desarrollo económico aún durante la dictadura. Su amplio intervencionismo estatal se había traducido, primordialmente, en un aumento lento pero constante de la inflación, en tanto que la deuda externa conservaba dimensiones manejables. Nada de esto cambió en los primeros años del gobierno de Belaúnde.

Un ominoso hecho se produjo, sin embargo, coincidiendo con el retorno a la democracia: la organización guerrillera Sendero Luminoso –muy próxima por sus inclinaciones ideológicas a los Khmer Rouge de Pol Pot en Camboya [V. Boloña Behr, Carlos, *Cambio de Rumbo*, Ed. Instituto de Economía de Libre Mercado, Lima, 1993, pág. 8.] – apareció de pronto en el panorama político mostrando, desde el primer instante, el estilo despiadado y violento que tendrían todas sus acciones futuras. Se trataba, por lo dicho, de un movimiento insurreccional de características muy diferentes a los que emergieran en la región durante la época inmediatamente posterior al triunfo de Fidel Castro. Su intransigencia, su capacidad operativa y el terror que Sendero fue capaz de mostrar condicionarían en buen grado toda la política peruana desde 1980 en adelante.

El segundo hecho remarcable durante la gestión de Belaúnde fue el estallido, ya varias veces comentado, de la crisis internacional de la deuda externa. A partir de 1982 todos los indicadores económicos comenzaron a mostrar un comportamiento negativo y el gobierno, como en tantos otros casos, no afinó sino a tomar medidas parciales – algunas bien orientadas, sin duda– que no lograron superar la crisis. Hacia 1983 la situación del país presentaba síntomas indudables de deterioro: la economía estaba estancada, crecían las huelgas y protestas callejeras y Sendero Luminoso, utilizando la violencia en forma sistemática, se había convertido en un factor importante dentro de la vida política peruana. El electorado, por su parte, se inclinaba decididamente hacia la izquierda, lo que permitió al conjunto de partidos de esa orientación ganar las elecciones municipales de ese año. Pocos meses después, ya en 1984, el gobierno tuvo que anunciar la cesación de pagos del servicio de la deuda externa: las finanzas de la nación estaban en ruinas.

En medio de este clima de inestabilidad la ciudadanía fue volcándose hacia la única solución política que no había ejercido plenamente el poder en el país, el APRA. Las fuerzas que sostenían al gobierno –Acción Popular y el Partido Popular Cristiano– estaban ya fragmentadas y disminuidas políticamente mientras que la izquierda había sido afectada en su dinámica y su desarrollo por la emergencia de Sendero Luminoso. No había tenido capacidad de respuesta "ante el nuevo fenómeno senderista, formando también parte de los ataques de ese grupo" y se debatía entre la defensa del sistema

democrático ante la subversión y la competencia con Sendero por el apoyo de los sectores populares. [Tuesta Soldevilla, Fernando, *Sistema de Partidos Políticos en el Perú. 1978-1995*, Ed. Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1995, pag. 102.]

Al APRA, [Alianza Popular Revolucionaria Americana. El partido, más exactamente, se llama Partido Aprista Peruano (PAP).] un partido que había sido prácticamente el promotor del tercerismo latinoamericano desde los años treinta, nunca se le había permitido asumir el gobierno de la nación. Represión, golpes de estado, persecuciones de diversa magnitud e intensidad lo habían mantenido fuera del poder, siempre como una esperanza latente, siempre como una posibilidad de cambio que podría traer mejores días para el Perú. No extrañará por ello que, el 14 de abril de 1985, su joven candidato Alan García alcanzase una de las victorias más claras en la historia electoral del país, un triunfo suficiente, además, para permitirle controlar el congreso. El APRA no había renunciado a la retórica revolucionaria de toda su existencia y se inclinaba con entusiasmo hacia ese nacionalismo económico que ya hemos presentado en la primera parte de este libro. Con apoyo popular y sabiendo exactamente lo que quería hacer, pronto mostraría al mundo los resultados de su orientación política.

Las primeras medidas del gobierno aprista manifestaron a las claras que Alan García no estaba dispuesto a hacer concesiones ni a seguir términos medios. Su reacción ante la crisis fue, definitivamente, heterodoxa: decidió establecer un control de cambios que fijaba el precio de la divisa estadounidense y no pagar, por servicio de la deuda externa, más del 10% del valor de las exportaciones; los aranceles fueron diferenciados y aumentados; se congelaron los precios de la gasolina, los alimentos y las tarifas de los servicios públicos; fueron reducidas por decreto las tasas de interés y los impuestos mientras que, de un modo paralelo, se acrecentaban diversos subsidios y se creaban otros nuevos. [V. Toledo Segura, Rafael, *El Caso Peruano, El Programa de Estabilización y las Reformas Estructurales en el Perú en 1993*, Ed. KAS-CIEDLA, Buenos Aires, 1993, pp. 27-29.]

Como consecuencia directa de estas medidas, en especial la relativa al pago de la deuda externa, Perú quedó prácticamente excluido de la comunidad financiera internacional. Se rompió toda relación con el FMI y los Estados Unidos decidieron, en agosto, suspender la ayuda externa que solían dar al país. Pero esto no afectó, de momento, negativamente a los peruanos. Como suele suceder con este tipo de medidas populistas, sus efectos inmediatos fueron beneficiosos: con los precios congelados, con menos impuestos y más subsidios, se reactivó increíblemente la demanda de bienes y servicios impulsando un crecimiento económico notable. La inflación, si bien alta, descendió del elevado valor que tuviera en 1985 –un 158,3%– para llegar a 62,9% al año siguiente y repuntar a 114,5% en 1987, en tanto que los datos relativos al PIB mostraban un aumento del 9,5% en 1986 y 7,8% en 1987, los valores más altos de América en esos momentos. Entre muchos analistas latinoamericanos de izquierda comenzó a alabarse una política económica que parecía haber logrado una

solución estatista y socializante a los problemas del crecimiento y de la carga insostenible de la deuda externa.

Pero, naturalmente, las debilidades de este ajuste heterodoxo no tardaron en manifestarse. Al igual de lo que sucedía en Venezuela y ya había pasado en Bolivia (v. *supra*, 9.2 y 7.2) las presiones sobre el dólar oficial, artificialmente barato, comenzaron a hacerse insostenibles. La diferencia entre este valor y el del mercado paralelo se fue ensanchando, creando una brecha cada vez más amplia que sólo podía cubrirse con mayor emisión monetaria, y así la inflación se disparó. Pero Alan García no estaba dispuesto a aceptar pasivamente el destino del presidente boliviano Siles Zuazo y decidió actuar: en julio de 1987, en una típica "huída hacia adelante", se propuso estatizar todo el sistema bancario peruano para obtener de ese modo un control completo sobre las finanzas del país, en la vana ilusión de que así podría mantener la paridad oficial del dólar y evitar la especulación. No pudo hacerlo. [Id.]

Una reacción poderosa, comenzada primero por los 33 bancos afectados pero seguida luego por sectores cada vez más amplios del país, impidió que se consumara el proyecto del gobierno. Mario Vargas Llosa, el más grande escritor contemporáneo del Perú, valientemente se colocó al frente del movimiento de protesta, y en pocas semanas Alan García tuvo que rendirse ante la fuerza de los hechos. [Recomendamos al lector la versión que el propio Vargas Llosa da de los acontecimientos en *Como Pez en el Agua*, Ed. Seix Barral, Barcelona, 1993, en especial pp. 33 a 50.] El camino hacia el completo intervencionismo estatal estaba ahora bloqueado por una fuerza más poderosa que toda la banca internacional: la convicción de millones de peruanos que no soportaban más las exacciones, los controles, el empobrecimiento y el virtual cierre de las fronteras económicas de su país y querían un cambio radical en la conducción económica.

El movimiento, más allá del éxito inicial que logró, tuvo una importancia simbólica que trascendió largamente el problema de la estatización de la banca. Era la primera vez en Perú –y en casi toda América Latina– que "las masas" salían a la calle no para pedir una mayor acción del estado o para seguir a algún demagogo populista sino para exigir mayor libertad económica y menos injerencia del sector público. La marea comenzaba a cambiar en toda la región. La apertura económica no sólo era la política de la dictadura chilena, del PRI mexicano o del MNR de Bolivia, podía ser un movimiento público de gigantesca envergadura capaz de modificar el curso de la historia política de más de un país.

Si 1987 fue un año de transición para el gobierno aprista, pues desde allí en adelante éste se colocó ya a la defensiva frente al Movimiento Libertad [Creado como consecuencia del intento de estatización que acabamos de mencionar.] y a la ampliada acción de Sendero Luminoso, el año siguiente marcó el definitivo ocaso de la gestión de Alan García. La economía entró en una depresión profunda, decreciendo un 8,7% en el año, mientras el déficit fiscal ascendía a un 7% de este PIB en descenso y la inflación alcanzaba un valor nunca visto en Perú, 1.722%. Las empresas estatales

arrojaban un déficit total de \$ 2.289 millones. [V. Toledo, *Op. Cit.*, pág. 180, y para otros datos a los que hacemos referencia *íd.*, pp. 30-33, 56 y ss.] Todas las políticas habían fracasado en sus objetivos declarados: el control de cambios, que pretendía fortalecer la moneda y evitar la fuga de capitales, había producido una devaluación fenomenal y un descenso en la existencia de divisas de más de \$ 1.000 millones; el tope del 10% de las exportaciones fijado como máximo para el pago de la deuda externa había aislado al país de la comunidad financiera internacional y, en definitiva, la deuda había terminado creciendo en un 60%.

Sin nada ya por hacer, pues no podía seguir hacia adelante en el camino de la estatización pero no quería modificar el rumbo de sus políticas, la administración de Alan García quedó aislada, impotente, cruzada de brazos ante un país que se hundía. La violencia reinaba en el Perú, pues el gobierno no resultaba siquiera capaz de enfrentar la extendida subversión, y Sendero Luminoso ocasionaba pérdidas humanas y materiales que –para el período que se extiende hasta 1992– fueron calculadas en 25.000 vidas y 23.000 millones de dólares, una cifra superior ésta a la de la deuda externa total del país. La pobreza se extendía como resultado del descenso en los salarios reales, que eran aproximadamente la mitad que en 1985, mientras alcanzaba una dimensión nunca vista el ejército de vendedores ambulantes o buhoneros que colmaba las sucias calles de Lima. [Cf. Boloña, *Op. Cit.*, pp. 6 y 7.] El narcotráfico, por su parte, continuaba su expansión indetenible.

El país, entonces, se polarizó. El APRA, que fuera la principal fuerza política aun durante los tiempos de Velasco Alvarado, perdió arraigo entre los sectores populares y no pudo impedir la sucesión interminable de manifestaciones, huelgas, paros y desórdenes que entorpecían la vida normal del país. La izquierda ya se había desvanecido como posible polo de atracción ante la competencia brutal de Sendero Luminoso, mientras que los partidos tradicionales del centro, AP y PPC, muy alicaídos, trataron de recuperarse ante el electorado uniéndose a Vargas Llosa y su Movimiento Libertad en el FREDEMO, una coalición que enseguida se situó en el primer lugar de las encuestas. Las alternativas políticas, por eso, se hicieron claras y extremas: por una parte el liberalismo sin retaceos de un FREDEMO que no ocultaba sus intenciones de liberar por completo la economía y la vida social del país; por la otra el senderismo, un movimiento despiadado que, más allá del marxismo tradicional o del castrismo, pretendía realizar una utopía autoritaria y campesina semejante a la de los camboyanos de 1975.

Pero esta polarización no duró mucho, ni siquiera hasta las elecciones presidenciales de 1990. Una nueva configuración de fuerzas se iría gestando durante toda la campaña electoral para arrebatarse al FREDEMO un triunfo que, hasta fines de 1989, muy pocos pronósticos se atrevían a negar.

11.2 El Fujishock

Vargas Llosa presentó al electorado un mensaje sin adornos demagógicos que exponía con sinceridad un programa de transformaciones profundas. Esto, como enseguida se vio, tenía ventajas y desventajas: la ventaja de plantear una nueva forma de hacer política, opuesta al populismo, que despertaba la simpatía de amplias fracciones del electorado; la desventaja de disipar las ilusiones que muchos querían mantener, de oponerse a un mensaje ideológico que, aunque en buena parte superado, todavía despertaba adhesiones profundas y a veces poco conscientes en muchas personas. Como candidato tenía, además, las limitaciones de provenir de un sector social identificado con la tradicional dominación de las oligarquías –en un Perú todavía dividido por implícitas barreras étnicas– y, más importante aún, de presentarse como abanderado de los dos partidos que se veían como representantes del mismo pasado que se pretendía superar. [V. Boloña, *Op. Cit.*, pág. 18 y ss.]

Por todas estas razones, y porque el APRA y la izquierda tampoco se presentaban como una solución, el electorado se fue inclinando, en las semanas previas a los comicios, por un candidato que hasta seis meses atrás aparecía en las encuestas apenas con el 1% de las preferencias. Alberto Fujimori, de origen japonés –pero en todo caso no blanco, e hijo de inmigrantes– recorriendo el país sobre un tractor, prometiendo no realizar un programa drástico de ajustes y con el simple lema de "trabajo, honradez, tecnología", comenzó a surgir en las encuestas de un modo dramático. Superó a todos los otros candidatos y, en la primera vuelta electoral, se situó en un impresionante segundo lugar. Obtuvo un 29,1% de los votos, más que el APRA (22,6%) y la izquierda tradicional (13%), y apenas un poco menos que el 32,6% de Vargas Llosa. La suerte del genial escritor estaba sellada. En la segunda vuelta, y ya con el apoyo tácito del APRA y de la izquierda, Fujimori se impuso con el 62,5% de los votos. [V. Tuesta, *Op. Cit.*, pp. 104 a 106 y 127, *passim*. Cf. también Toledo, *Op. Cit.*, pág. 40.]

Fujimori había sabido entender que el Perú prefería una solución menos conflictiva y extrema que las que se le presentaban, más pragmática, con espacios para la ilusión populista nunca completamente repudiada por la gente. Pero el nuevo presidente sabía también que un ajuste de proporciones resultaba imprescindible, dado el estado de las finanzas públicas del Perú. El clima intelectual del país y del mundo también había cambiado, especialmente después de la implosión comunista y de las exitosas transformaciones ya en desarrollo en varios países de América Latina, y Vargas Llosa había logrado modificar la agenda política del país, despertando en "la gente intereses que antes no habían sido identificados, como, por ejemplo, el que se refería a la reducción del aparato empresarial del Estado". [Boloña, *Op. Cit.*, pág. 19.]

Fujimori no tenía detrás un partido bien estructurado, pues Cambio 90 no era más que una agrupación pequeña, poco cohesionada, incapaz de asegurarle una base sólida de sustentación a su gobierno. Pero estaba dispuesto a encarar la grave situación presente con medidas drásticas, capaces de cambiar el curso descendente de la economía. Por eso lanzó el 8 de agosto de 1990, apenas iniciado su gobierno, un riguroso paquete de ajustes que, por sus características, sería enseguida llamado el

Fujishock. Con una inflación mensual que había sido del 63,2% en julio su ministro de economía, Hurtado Miller, decidió implementar el llamado "método de caja", "por el cual sólo se autorizaban desembolsos para gastos si existía el dinero para hacerlo", [Seminario, Bruno, *Reformas Estructurales y Políticas de Estabilización*, Ed. Universidad del Pacífico-CIE, Lima, 1995, pág. 25.] teniendo como fin principal la reducción drástica del déficit fiscal. Otras medidas del *fujishock* fueron:

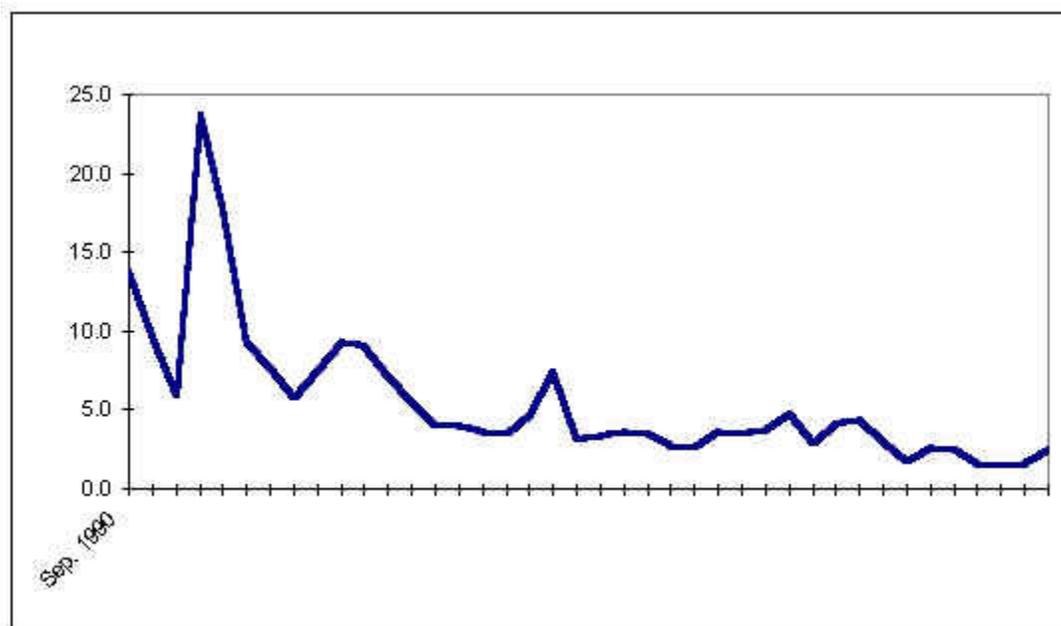
- ◆ Eliminación del control de cambios. El tipo de cambio liberado y unificado quedaría desde entonces fijado por el mercado.
- ◆ Aumento de la gasolina en 3.000% y eliminación total de los subsidios para otros bienes y servicios públicos, cuyos precios quedaron liberados.
- ◆ Liberación general de precios para toda la economía, salvo para algunos alimentos que quedaron congelados por un período muy breve.
- ◆ Fijación de un arancel mínimo del 10% y máximo del 50% para todos los bienes importados y eliminación casi completa de las prohibiciones y otras restricciones no arancelarias.
- ◆ Disolución del Instituto de Comercio Exterior.
- ◆ Aumento del salario mínimo en 300% y otorgamiento de una compensación extraordinaria del 100% del sueldo del mes de julio.
- ◆ Reforma impositiva: suspensión de todas las exenciones tributarias y aumento del Impuesto General a las Ventas al 14%.
- ◆ Reducción de los préstamos preferenciales al sector agrícola. [Tomado de Lajo Lazo, Manuel, "Perú: efectos sociales y agroalimentarios de las políticas de estabilización y ajuste", en *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 6, México, junio de 1991, pp. 547-557. Cf. también Seminario, *Op. Cit.*, pp. 23-25 y Toledo, *Op. Cit.*]

La liberación simultánea de casi todos los precios produjo una considerable inflación en el mes de agosto: el IPC aumentó 397% con respecto a julio. Hubo manifestaciones, protestas y saqueos, pero la situación pudo ser controlada porque buena parte de los peruanos comprendía que era imprescindible realizar un severo ajuste de la economía y porque, por otro lado, una vez levantados los controles, los precios tendieron a estabilizarse un poco. La inflación de septiembre fue "sólo" del 13,8% mensual y la agitación social, entonces, comenzó a ceder. En todo caso Perú tuvo que pagar el precio de una fuerte recesión para poder superar el abismo al que lo había conducido la gestión de Alan García. La disminución del PIB, en el segundo semestre de 1990, alcanzó una gran magnitud, calculándose en 16,9%. [Cf. Seminario, *Op. Cit.*]

El ajuste, a pesar de su rigor, no funcionó de un modo tan armonioso como las autoridades habían pensado. Hubo amplias fluctuaciones en el gasto fiscal, necesidad de nuevos aumentos de precios y salarios y un comportamiento de la inflación que, si bien favorable en líneas generales, fue bastante errático y descontrolado. El gráfico 11-1 muestra claramente este confuso movimiento de los precios.

Gráfico 11-1

Tasas de Inflación Mensual en el Perú, 1991-1993



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

Viendo que su política no alcanzaba a dar los frutos esperados y que la situación política le resultaba difícil de controlar –con un congreso donde, por cierto, no contaba con mayoría– Fujimori decidió llamar al Ministerio de Economía al empresario Carlos Boloña Behr, cuyas ideas eran más ortodoxas y favorables a la economía de mercado. Boloña asumió el cargo en febrero de 1991 y se propuso, antes que nada, resolver los problemas estructurales que impedían la estabilización de la economía. No inició su gestión con un "paquetazo", como se esperaba, sino que se concentró en lograr el equilibrio presupuestario, fundamento de cualquier posible política antiinflacionaria. Busco aumentar y reestructurar los impuestos, consolidó la relación con el FMI y la banca internacional, que por fin se decidieron a apoyar el proceso de reformas, y tuvo que soportar presiones de todos los grupos que pretendían mayores recursos presupuestarios, entre ellas huelgas prolongadas de los maestros y del sector salud. [V. Boloña, *Op. Cit.*, pp. 91 a 104, *passim.*]

Boloña continuó también la desregulación del comercio exterior, reduciendo aún más los aranceles, dio inicio al proceso de privatizaciones –con ventas que alcanzaron \$ 247 millones en 1992–, [Id., pág. 123. Para toda esta sección utilizamos datos proporcionados por el propio Boloña, *íd.*, cap. IV.] y logró ciertas modificaciones en el mercado laboral y la política social, basada desde entonces primordialmente en subsidios directos. Se flexibilizó el régimen de inversiones extranjeras y se eliminó además "la obligatoriedad de

entregar al Banco Central las divisas derivadas de la exportación de bienes". [Seminario, *Op. Cit.*, pág. 131.] Se establecieron disposiciones, por otra parte, para asegurar los derechos de propiedad en el campo, liberalizándose el régimen colectivista existente para las parcelas mayores de 5 hectáreas. [Cf. *Velarde, Julio y Martha Rodríguez, El Programa de Estabilización Peruano: Evaluación del Período 1991-1993*, Ed. Universidad del Pacífico-CIE, Lima, 1994.]

11.3 El Autogolpe del 5 de Abril

Pero el plan de reformas no avanzaba con la facilidad prevista, o al menos, así se pensaba desde el gobierno: con un congreso dividido que avalaba parte de sus acciones pero donde el aprismo realizaba una oposición feroz, con presiones sociales y de las fuerzas armadas que no disminuían y con resultados económicos positivos pero todavía poco espectaculares (inflación del 139% y crecimiento del 2,8% en 1991), Fujimori se sintió atado de manos y decidió tomar una decisión drástica que sería pródiga en consecuencias: el cierre del congreso.

Las discrepancias con el poder legislativo habían ido agudizándose durante todo el año anterior. Existía una disputa abierta sobre el presupuesto público y un enfrentamiento en materia impositiva, pues el parlamento rechazaba un impuesto de 20% a los intereses de los depósitos en moneda extranjera, medida que era resistida también por la población. Aparte de estas desavenencias, si se quiere normales cuando el ejecutivo no cuenta con mayoría en las cámaras, no existía ningún abismo que separara radicalmente ambas ramas del estado peruano. Pero "el gobierno, lejos de buscar un entendimiento con el Poder Legislativo, mediante diversas declaraciones públicas propició que se ahondara el enfrentamiento." [Velarde y Rodríguez, *Op. Cit.*, pág. 30.] Fujimori comenzó a perder popularidad y, dando un salto político sumamente audaz, decidió clausurar el congreso el día 5 de abril de 1992. Contaba, ciertamente, con el apoyo de las fuerzas armadas.

La reacción popular fue buena. Se respaldó en general la medida pues "de alguna manera amplios sectores de la población percibieron que con esta decisión, el gobierno finalmente podría resolver los graves problemas que aquejaban al país." [Id., pág. 31.] Una mano dura para enfrentar la crisis, un gobierno firme y decidido, parecían necesarios a muchos peruanos en momentos en que, por otra parte, la insurrección senderista parecía aumentar en vigor.

No fue igualmente buena la reacción internacional. Los mercados percibieron este "autogolpe" como un síntoma de debilidad y una promesa de inestabilidad, hubo retiros considerables de moneda extranjera y el PIB, afectado por estos sucesos, descendió ese año un 2,5%. Los gobiernos del continente, alarmados por lo que podía ser un retroceso hacia formas dictatoriales ya superadas, censuraron o presionaron a Fujimori para que retornara hacia la vigencia plena de la democracia. El gobierno, finalmente, prometió

convocar a elecciones para integrar un Congreso Constituyente Democrático (CCD) que se encargaría de redactar una nueva carta fundamental y volver a la normalidad institucional.

El golpe de abril no fue una acción encaminada simplemente a dirimir desavenencias supuestamente insuperables con el congreso, sino que resultó una acción concertada con las Fuerzas Armadas que provocó un reordenamiento total de la vida política del Perú. Fueron cesados en sus funciones la Contralora de la República, los miembros del Tribunal Constitucional, el Fiscal de la Nación, trece miembros de la Corte Suprema y muchos otros jueces, así como innumerables funcionarios de todo rango. [V. "Perú: Hacia la Reconstrucción Nacional con una Democracia Capaz de Defenderse", multig., Lima, s/d, pág. 8, documento oficial peruano.] Se declaró un Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional donde las Fuerzas Armadas ampliaron su esfera de influencia en cuanto a la represión del terrorismo y adquirieron, de allí en adelante, un papel crucial en muchas decisiones políticas de importancia. Todo esto, y el clima represivo que se desató en el país –con ataques virulentos, incluso, contra el propio Vargas Llosa– hicieron que muchas fuerzas políticas no participaran en las elecciones destinadas a conformar el CCD el 22 de noviembre, lo que reforzó, en definitiva, la posición de las fuerzas que apoyaban al presidente.

Favoreció en tales circunstancias a Fujimori el radical giro que tomó entonces la lucha contra la subversión. Abimael Guzmán, jefe supremo de Sendero Luminoso, fue capturado el 9 de septiembre junto con varios altos dirigentes de la organización. Sendero, si bien sobrevivió al golpe, fue severamente dañado en su capacidad operativa y, más que nada, en su imagen de invulnerabilidad y su proyección como posible alternativa política para el país. El gobierno, después de este hecho, apareció ante la opinión pública como capaz de enfrentar y derrotar los mayores males que padecía el Perú y se vio considerablemente reforzado. Sus partidarios obtuvieron una clara mayoría en el CCD que, no casualmente, aprobó una nueva constitución donde quedaba legalizada la posibilidad de la reelección presidencial. En dicho documento se definió que "... la iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado, donde al Estado le corresponde actuar principalmente en las áreas de empleo, salud, educación, seguridad y servicios públicos e infraestructura básica". [Tomado de Toledo, *Op. Cit.*, pág. 131.]

Despejado el panorama de enemigos internos Fujimori se dedicó a consolidar su posición económica, lo que en la sección siguiente analizaremos con más detalle, dando incluso cierto aliento a la economía con el método keynesiano de aumentar el gasto público en 1994. [Apreciación que confirmaron nuestros entrevistados, Enrique Gherzi y José Luis Sardón, en conversaciones sostenidas en octubre de 1997. V. también Galarza, Elsa (ed.), *Informe Anual de la Economía Peruana: 1996*, Ed. Universidad del Pacífico-CIE, Lima, pp. 13 a 15.] A comienzos del año siguiente hubo serios enfrentamientos fronterizos con el Ecuador y, en ese clima belicista, *El Chino* –como se lo conoce popularmente– logró su reelección en los comicios generales del 9 de abril con

el 64,4% de los votos, asegurando así su permanencia en el cargo hasta el año 2000. [Cf. Lajo L., *Op. Cit.*]

11.4 ¿Una Dictadura Liberal?

Carlos Boloña fue sustituido a fines de 1992 y, desde allí en adelante, las figuras del gabinete económico tuvieron un menor protagonismo ante la opinión pública. El proceso de reformas continuó, con ciertos altibajos que pueden ser atribuidos tanto a la falta de coordinación entre sus responsables como a cierto manejo político de las finanzas públicas según las exigencias del cambiante panorama nacional. En resumen, y para no repetir el análisis de problemas ya tratados en anteriores casos, podemos destacar:

- ◆ Un crecimiento bastante apreciable del PIB que, a pesar de ciertos descensos, ha mostrado una evolución favorable que tiende a consolidarse. El movimiento general puede apreciarse en el gráfico 11-2. El acumulado muestra un crecimiento total del 25% después de las reformas, insuficiente para compensar las pérdidas sufridas en los ochenta pero al menos superior al crecimiento poblacional.
- ◆ Un descenso sostenido de la inflación, apreciable en el gráfico 11-3, que ha estabilizado la economía peruana e interrumpido la tendencia hacia la concentración de la riqueza que venía produciéndose.
- ◆ Un proceso de privatizaciones que ha transferido 137 empresas y liquidado unas 20 más hasta abril de 1997, por un valor total de más de \$ 7.000 millones. El proceso ha abarcado sectores clave de la economía nacional y continúa en desarrollo. Además se ha producido un incremento significativo de las inversiones extranjeras de corto y largo plazo. [Según datos de la COPRI consultados por internet.]
- ◆ La creación de un sector privado de Administradoras de Fondos de Pensiones, a partir de 1993, que eliminó el anterior monopolio que tenía el Instituto Peruano de los Seguros Sociales, un sistema de reparto que estaba en esos momentos a punto de colapsar. El sistema público y el privado coexisten en Perú, a diferencia de lo que ocurre en Chile, pero en este caso no se fija una pensión mínima por parte del estado. [V. Toledo, *Op. Cit.*, pp. 112 y 113.] Las AFP, a fines de 1996, contaban ya con 1.550.000 trabajadores afiliados y manejaban fondos superiores a los \$ 1.000 millones. [V. Galarza, *Op. Cit.*, pág. 51.]
- ◆ Una disminución clara de los índices de pobreza que resulta consistente según las diferentes metodologías que se utilicen y que ocurre en todos los dominios geográficos del país. [V. Yamada Fukusaki, Gustavo, y José Luis Ruiz Pérez, *Pobreza y Reformas Estructurales, Perú 1991-1994*, Ed. Universidad del Pacífico-CIE, Lima, 1996, pág. 41.] Se registra un fuerte aumento de los sueldos y salarios reales, aunque todavía sin alcanzar los valores de 1980, un crecimiento en el gasto real de los hogares, un mejoramiento según el índice de Gini y una reducción de la incidencia de la pobreza crítica, que pasa de 55,1% a 48,2%, y de la pobreza extrema, que disminuye de 23,9% a 17,6% entre 1991 y 1994. [*Id.*, pp. 31, 33, 34 y 43.]

Gráfico 11-2

Evolución del PIB en Perú, 1990-1997

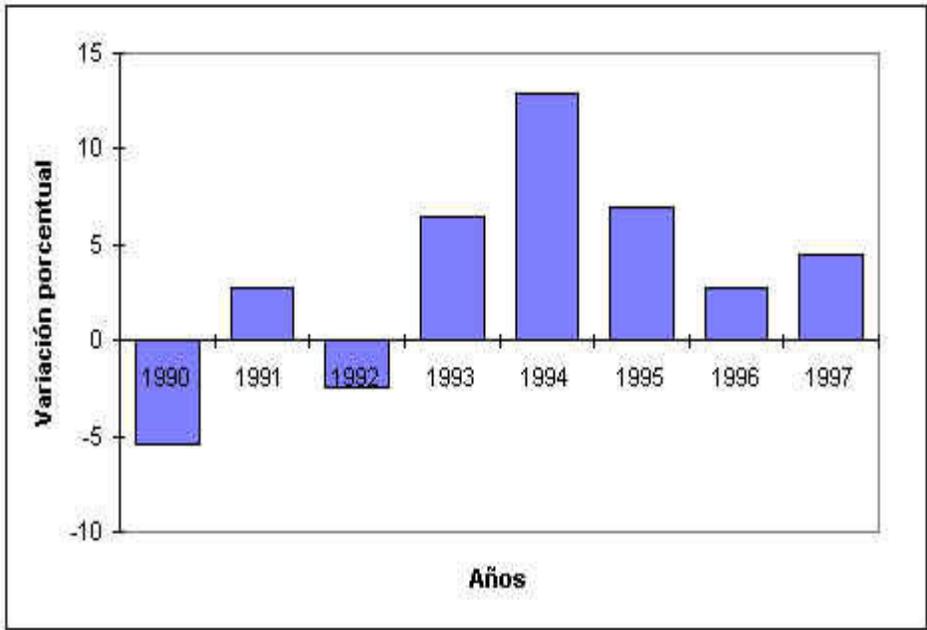
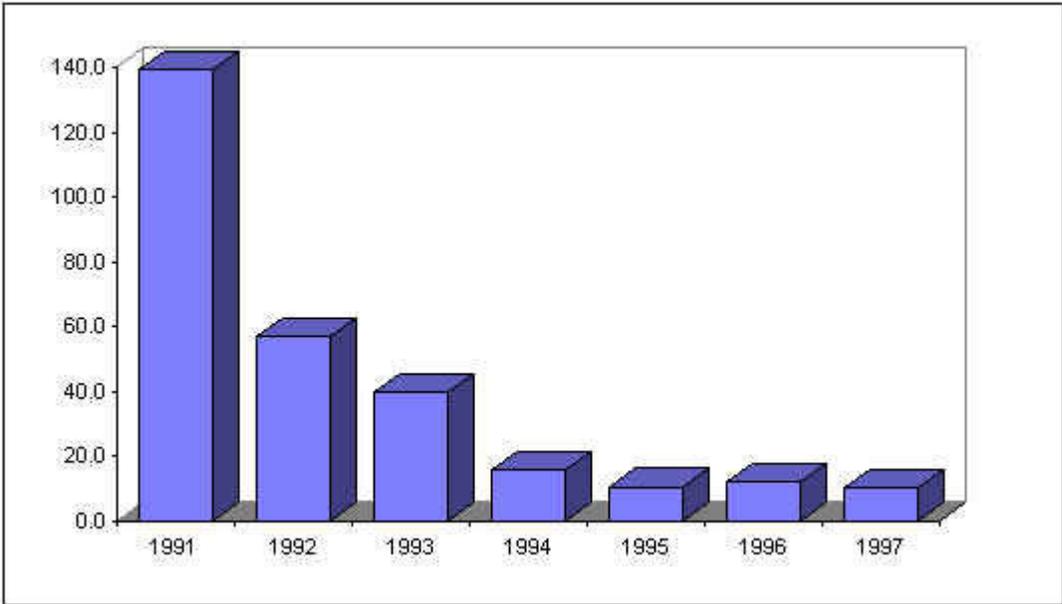


Gráfico 11-3

Evolución de la Inflación en Perú, 1991-1997



Fuentes: INEI y Cepal (estimación de 1997), para ambos cuadros.

Los cinco puntos precedentes hablan a las claras de un proceso de regeneración económica que ha dado, sin duda, importantes frutos. Algunos de estos resultados se aprecian a simple vista, como cuando se recorre Lima y se comprueba la desaparición casi total de los miles de vendedores callejeros que la inundaban, el orden y la limpieza de sus lugares públicos, la seguridad mucho mayor que tiene el ciudadano común para realizar sus actividades cotidianas. El país se encuentra de nuevo en un proceso de crecimiento interrumpido prácticamente durante treinta años, renaciendo de un estancamiento que lo había sumido en la pobreza, la marginalidad y el desorden en todos los planos de la vida social. El estado ha reducido su presencia en la economía, el mercado funciona fijando precios y asignando recursos, y un ambiente de mayor confianza es perceptible cuando se compara la realidad actual con la de hace algunos años.

Los datos anteriores, sin embargo, permiten concluir que lo que Perú ha hecho es apenas recuperarse de los efectos de una crisis profunda y brutal en sus consecuencias. La nación andina necesitará todavía algunos años más para regresar a los niveles de ingreso que llegó a tener en otra época, para superar por completo los efectos de décadas de mal manejo económico y de inestabilidad política.

Los peruanos, más allá de las quejas y las críticas que, como en todas partes, se pueden escuchar entre la gente, valoran en mucho el regreso de la estabilidad económica, la desaparición del terrorismo, las posibilidades de crecimiento que ahora se les abren. No por otra razón el presidente Fujimori logró concitar apoyo cuando lanzó el autogolpe de 1992, obtuvo mayoría en la constituyente y en las elecciones de 1995, y mantiene –aunque con fuertes altibajos– altas cotas de popularidad. Pero su prolongado gobierno, aunque con este aval, no ha logrado despejar por completo las objeciones que se le hacen en cuanto a las visibles tendencias autoritarias que posee.

En Perú, después de 1992, no existe un pleno estado de derecho. "La democracia, a nivel institucional, está profundamente debilitada y los procedimientos de su propia reproducción, los procesos electorales, están peligrosamente viciados en sus reglas de juego." [Tuesta, *Op. Cit.*, pág. 134.] El poder judicial carece de la necesaria independencia con respecto al ejecutivo, la libertad de prensa se ve amenazada cuando los medios investigan lo que sucede en los organismos de seguridad y las Fuerzas Armadas poseen un poder que va mucho más allá de sus atribuciones constitucionales. Son demasiados los indicios que muestran la intención de Alberto Fujimori de perpetuarse en el poder, haciéndose reelegir otra vez en el 2000, aunque para ello tenga que apelar a ciertas medidas populistas y a lograr una interpretación de la constitución que lo favorezca. [Apreciación confirmada en la entrevista sostenida con Enrique Ghersi.]

Las raíces de este personalismo deben buscarse, más que en las actuaciones del propio presidente, en las condiciones en que se está realizando el cambio estructural en

el Perú. La crisis económica y la violencia implacables de los años ochenta quebrantaron un régimen democrático sin tradición y sin raigambre, que apenas se había restablecido a comienzos de esa década. Los rotundos fracasos de los dos primeros gobiernos democráticos aumentaron peligrosamente la "fragilidad extrema del sistema político", lo que "posibilitó el colapso del sistema de partidos primero y el de la democracia constitucional después". [Tuesta, *Op. Cit.*, pág. 129.] Fujimori emergió así como el "hombre providencial", como la figura fuerte capaz de poner orden y encarrilar al país. No es sorprendente que, con todo ese poder en sus manos, quiera ahora mantener un predominio sobre la vida política que contradice en buena medida el estilo y las normas de lo que puede llamarse el estado de derecho. El hecho de que el poder real, según se afirma, descansa en una especie de triunvirato que conforman el presidente, el Gral. Nicolás Hermoza –Jefe del Ejército– y el asesor de inteligencia Vladimiro Montesinos, añade una nota sombría más a las tendencias autoritarias que sin duda están presentes.

Resulta provechoso, en este sentido, hacer una comparación entre lo sucedido en el Perú y en otros dos casos que ya hemos analizado. Al igual que Fujimori el argentino Menem logró acumular un inmenso poder luego de rescatar a su país de la profunda crisis en que se encontraba. Pero un sistema de partidos menos erosionado que el de Perú permite ahora que dicho gobernante tenga una oposición organizada y una opinión pública más celosa de la institucionalidad democrática que la que existe en el país andino. En Chile, en cambio, luego de la catástrofe allendista, el sistema se destruyó casi por completo, abriendo así paso a un régimen autoritario bajo el que, sólo muy lentamente, se fueron creando y recomponiendo las organizaciones políticas que hoy representan a los ciudadanos.

En ambos casos la favorable evolución de la economía, con sus consecuencias de menor conflictividad social y mayor estabilidad, ha ayudado poderosamente a la reconversión de los sistemas. En Perú, por ahora, este resultado parece todavía algo lejano. La ciudadanía no ve favorablemente las intenciones continuistas de Fujimori pero aprecia en grado sumo la transformación económica lograda, al punto de que no desea verla amenazada por cambios radicales en la conducción política nacional. Entre estas dos fuerzas opuestas se debate entonces una opinión pública que, creemos, sólo podrá arriesgarse a incursionar por los caminos del cambio político cuando esté segura de que ello no vulnerará unos logros económicos a los que, por supuesto, no tiene intención de renunciar.

Capítulo 12

Como el Uruguay no Hay

A comienzos de los noventa el proceso de cambios económicos en América Latina parecía haberse encaminado bastante firmemente hacia el éxito. Todos los países examinados hasta aquí realizaban reformas que iban desmantelando, paso a paso, las peores características del estado intervencionista dominante hasta ese momento. Es verdad que el ajuste venezolano sufriría luego un marcado retroceso y que Brasil, bajo Collor de Melo, no alcanzaría a consolidar una transformación significativa. Pero, en general, las naciones que habían sufrido las peores consecuencias de la crisis de los ochenta habían aceptado, de un modo u otro, que debían reformular profundamente el modo de gestión pública que se venía siguiendo hasta entonces.

La única excepción a lo anterior era Nicaragua. A pesar de estar afrontando una situación económica muy deteriorada, la nación centroamericana no había iniciado aún un viraje hacia el libre mercado. Pero este caso, singular por el dominio que ejerciera allí el Frente Sandinista, confirmaba hasta cierto punto la regla: el gobierno de Violeta Chamorro se concentraba, naturalmente, más en restablecer la paz y desarticular las políticas e instituciones socialistas existentes que en reordenar una economía que estaba muy lejos de poder llamarse capitalista. La hora de las reformas, por eso, todavía no había llegado.

¿Qué sucedía en el resto de las naciones latinoamericanas, allí donde la crisis no había golpeado tan duramente como para llegar a los abismos de la hiperinflación, la cesación de pagos o la conflictividad política aguda? El curso de acción era, como se comprenderá, bastante diferente según los casos. En una buena mayoría de ellas el intervencionismo estatal no había alcanzado, por diversas razones que luego examinaremos (v. *infra*, cap. 14), los extremos que hemos señalado al estudiar la historia de otros países. La crisis, por lo tanto, no había estallado con una magnitud tal que obligara a un rápido cambio en el curso de acción y las reformas, en consecuencia, pudieron hacerse más gradual y concertadamente, o se fueron postergando –como en Colombia o Ecuador– hasta un horizonte temporal que todavía no está bien definido.

Uruguay pertenece, como enseguida veremos, al grupo de países donde la crisis no llegó hasta sus peores extremos. Diferentes reformas fueron emprendidas por distintos actores en un período mucho más largo que en los casos precedentes. El cambio, por lo tanto, se ha hecho siguiendo otro estilo, otra forma de hacer política, que contrasta bastante claramente con las experiencias que relatamos en anteriores capítulos.

Convendrá entonces que estudiemos lo acontecido en el país rioplatense durante las últimas décadas para que, estableciendo un contraste con los casos ya estudiados, nuestra comparación final pueda ser más fructífera y más completa.

12.1 La Suiza de América

Uruguay, un país pequeño situado entre el Brasil y la Argentina, tuvo hasta 1930 una envidiable prosperidad. Su nivel de vida era quizás el más alto de toda América Latina y su libertad, tanto política como económica, destacaba en toda la región. En esa época su capital, Montevideo, era un activo centro comercial y financiero, un puerto que no sólo realizaba amplios intercambios de mercancías sino que recibía, además, un flujo constante de inmigrantes europeos que buscaban iniciar allí una nueva vida.

El Uruguay era conocido entonces como la "Suiza de América", no sólo por su sólido sistema financiero sino también por su estabilidad política y la amplitud de su democracia; hasta una presidencia colegiada se había establecido en el país. "Como el Uruguay no hay" decían entonces los *slogans* publicitarios, mientras el país atraía turistas y capitales de todas las zonas vecinas y de buena parte del mundo.

El crecimiento económico no fue afectado mayormente por los amplios gastos sociales que se realizaron, especialmente en educación y en salud, ni por el establecimiento de un sistema de previsión social basado en el método de reparto. Pero, después de la crisis mundial de 1930, al abandonarse el patrón oro e instaurarse un control de cambios, el país comenzó a transitar por la senda del intervencionismo estatal. Este viraje se hizo más definido a partir de 1947, cuando se aprobaron nuevas restricciones al cambio de moneda extranjera que impidieron que el país participara de lleno en el auge mundial de la postguerra. Se inauguraba así la "clausura" de un país que viviría de allí en adelante en progresivo aislamiento, apartado de la influencia beneficiosa de los flujos del comercio internacional. Políticas macroeconómicas populistas hicieron que Uruguay, ya en la década de los cincuenta, comenzara a sufrir el fenómeno de la inflación. Esta rebasó, en ese período, la barrera del 10% anual, inaugurando una era de altas inflaciones que recién en los últimos años ha comenzado a revertir. [Debemos gran parte de esta descripción al sintético panorama que nos ofreciera Ramón P. Díaz, quien fuera Presidente del Banco Central entre 1990 y 1993, en entrevista realizada en Montevideo el 11/11/1997. Cf. además, para los datos cuantitativos, CEPAL, *Op. Cit.*]

Durante las primeras décadas del siglo XX se fue conformando en la nación sureña un sistema político clientelista [Cf. Taylor Jr., Philip B., "The Costs of Inept Political Corporatism" en Wiarda, Howard J. y Harvey F. Kline (eds.) *Latin American Politics and Development*, Westview Press, Boulder, Co., 1985, pp. 320 a 333, *passim.*] que, poco a poco, iría dando forma a un estado que se presentaría ante los ciudadanos como proveedor de bienes y servicios, que iría ampliando sus funciones sociales y su intervención en la economía y que ensancharía el empleo público de un modo constante e indetenible. Los sectores sociales medios, cada vez más numerosos, encontrarían en este estado una palanca para su ascenso social, especialmente a través de la educación pública y del empleo en el gobierno. Pero este sistema, que tiene ciertas similitudes con el venezolano (v.

supra, 9.1), no pudo continuar expandiéndose por cuanto las limitadas exportaciones no dieron al estado el suficiente poder económico como para cumplir todas las funciones que se había propuesto realizar. Uruguay, después de varias décadas de bonanza, comenzó a padecer todos los males del gigantismo del sector público ya delineado en anteriores casos. Su economía se estancó, la inflación continuó su curso destructor de los ahorros privados, los capitales dejaron de afluir al país hasta que, finalmente, el malestar social estalló bajo la forma de violentos conflictos políticos, impensables unas décadas atrás.

12.2 Violencia, Crisis y Retorno a la Democracia

Un movimiento guerrillero de izquierda, los Tupamaros, emergió a finales de los sesenta, emprendiendo acciones cada vez más audaces que a veces sorprendieron por su originalidad. En un contexto de estancamiento económico y de crecientes fisuras en el amplio sistema de previsión social que funcionara hasta entonces, la población comenzó a emigrar –o a integrarse, muchas veces, al movimiento armado– mientras el sistema político entraba en un período de marcada inestabilidad. Por fin, en 1973, los militares asumieron el poder implantando una rigurosa dictadura que se distinguió por su desprecio a los derechos humanos y el modo implacable de combatir la subversión. De este modo, y sin apoyo en los países vecinos –pues la izquierda socialista estaba siendo derrotada en Chile y Argentina– los Tupamaros fueron finalmente dispersados y destruidos como organización.

Los militares uruguayos mantuvieron, en líneas generales, el modelo económico intervencionista basado en altos aranceles y una fuerte presencia del estado en la economía nacional. Aumentó así el número de empresas y de empleados públicos y se multiplicaron las regulaciones de todo tipo, aunque en política cambiaria se dieron algunos pasos positivos, como la eliminación del control de cambios y de las cuotas de importación en 1974.

La dictadura se mantuvo hasta 1985 y el balance de su gestión fue, por todo lo anterior, definitivamente negativo. Con una tasa de ahorro interno tradicionalmente muy baja, el crecimiento económico durante estos años fue decepcionante: después de un promedio del 2,8% entre 1975 y 1980, un valor bastante pobre pero superior al de las décadas anteriores, el producto se hundió más de un 10% en el año de la crisis, 1982, y siguió descendiendo hasta 1984. A pesar de algunos altibajos posteriores el saldo de toda esta época significó un retroceso impresionante: "entre 1955 y 1990 el ingreso per cápita se mantuvo constante [y] emigró un 10% de la población" total, [Petrisans Aguilar, Ricardo, *El Caso Uruguayo, Políticas de Estabilización y Reforma Estructural a la Luz de su Contexto Político-Social*, Ed. KAS/CIEDLA, Buenos Aires, 1993, pág. 31. Cf. también p. 47.] mientras las tasas de desempleo se mantenían entre el 10 y el 15%, el salario real descendía a la mitad entre 1971 y 1984 y el sector informal aumentaba a toda velocidad. [Id., y datos de la CEPAL, *Op. Cit.*] El déficit del gobierno central

equivalía, en estos años, a más de un 5% del PIB, la deuda externa resultaba ya inmanejable y el enorme descenso de la producción era acompañado de quiebras que diezmaron el ya mermado sector privado. [V. Petrisans, *Op. Cit.*, pp. 42 a 45.] La inflación se aproximaba, por primera vez, al 100% anual.

Así como el estancamiento económico de años pasados había llevado a la violencia y, a la postre, a la dictadura militar, del mismo modo ahora la crisis económica situaba a los militares al borde del abismo. Sin justificación política alguna –pues de la subversión no quedaban ni vestigios– y con el ejemplo cercano del retorno a la democracia en Argentina y del fin del régimen dictatorial en Brasil, los gobernantes uruguayos tuvieron que acceder, disminuidos, a las demandas por elecciones libres. Julio Sanguinetti se hizo cargo de la presidencia en 1985.

12.3 Un Lento Camino Reformista

Como en Argentina, la principal preocupación del nuevo gobernante fue consolidar un sistema político profundamente afectado por los sucesos de los últimos veinte años. Pero, a diferencia de Alfonsín, Sanguinetti no pudo ser culpado por una crisis económica que era visiblemente preexistente a su gestión y que había dejado sin respuesta adecuada al gobierno militar que lo precediera. Exitoso en cuanto a fortalecer el régimen democrático, su política económica discurreó inicialmente por derroteros que recuerdan al Plan Austral del país vecino, con controles de precios y salarios, devaluaciones y una paridad para el dólar ajustada según un *crawling peg* bastante veloz. [*Id.*, pag. 37.] La crisis, a pesar de este inadecuado tratamiento, no desembocó en una situación descontrolada. La inflación, por ejemplo, se mantuvo en cifras que rondaban el 60-80% anual, gracias a un déficit fiscal que, en promedio, fue del 5,5% por año durante el período: [Talvi, Ernesto, "Una visión positiva del futuro del Uruguay: Los próximos diez años de reformas", exposición realizada durante el evento "Horizontes 97" del CERES (Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social), Montevideo, 12/11/1997, pág. 4.] un valor muy alto, es cierto, pero no suficiente como para llevar a la hiperinflación.

Este relativo control del gasto público se debió, en parte, a la convicción de que la versión uruguaya del *welfare state* ya no resultaba sostenible y que debían "transitarse alternativas de desarrollo" que implicaban profundos ajustes. [Petrisans, *Op. Cit.*, pág. 15.] Los ajustes, es cierto, fueron realizados sólo muy parcialmente, pero el resultado de este quinquenio fue, en líneas generales, más bien positivo. Hubo un cierto crecimiento económico, sobre todo en 1986 y 1987, se consolidó la democracia y no se produjo un malestar social capaz de afectar la marcha de las instituciones del país. La posición internacional de Uruguay facilitó, sin duda, esta evolución no traumática de su economía. Entre los factores que contribuyeron a la estabilidad deben incluirse el flujo de capitales externos que llegó a su banca *off shore*, un refugio relativamente seguro frente a la gran inestabilidad que entonces vivían Argentina y Brasil, y el desarrollo

gradual del Mercosur, el acuerdo de integración del Cono Sur que aumentó el comercio internacional y revitalizó así la economía uruguaya. [V. *íd.*, pp. 85-86. Ramón Díaz, en la entrevista mencionada, destacó también la importancia de estos factores durante todo el período democrático actual.]

En 1990 Sanguinetti fue sucedido por Luis Alberto Lacalle, quien tenía una convicción más firme que su predecesor en cuanto a la necesidad de realizar un ajuste fiscal en profundidad. No hubo, por cierto, ningún *shock*, pero la marcha de las reformas se aceleró y clarificó notablemente con respecto a la administración de Sanguinetti.

En la gestión de Lacalle se redujeron los aranceles, llevándolos al nivel del Mercosur, que tiene una tarifa promedio del 14% con un arancel externo común máximo de 20% (aumentado a 23% luego de los problemas que trajo a Brasil la crisis del sudeste asiático de 1997); se controló el déficit fiscal, reduciéndolo a poco más del 1% del PIB; se estableció un *crawling peg* con valores de depreciación siempre inferiores a la inflación pasada; la inflación, por todo esto, se fue reduciendo constantemente durante el quinquenio, bajando a cifras inferiores al 40% anual; se liberalizaron también los mercados financieros, incluyendo las tasas de interés y los movimientos de capital; se eliminaron los créditos dirigidos, mientras a la par se "fortalecieron los procedimientos de supervisión y regulación bancarias"; [V. Talvi, *Op. Cit.*, pág. 6. Para toda esta enumeración v. *íd.*, pp. 2 a 6, *passim*, la entrevista a Ramón Díaz.] se completó también la reforma tributaria iniciada en 1985 y se acabó por completo con el sistema de precios administrados, salvo para el transporte de pasajeros, los combustibles, las telecomunicaciones, el agua y la salud.

A pesar de este importante viraje y de los resultados favorables que fue produciendo, Lacalle no pudo ir muy lejos en cuanto a realizar reformas de tipo más estructural. Cuando en 1992 intentó privatizar la empresa telefónica estatal la oposición, alarmada ante el posible cambio, logró que se realizara un plebiscito que arrojó un resultado desfavorable para el gobierno. Este tuvo entonces que dar marcha atrás y, lo que es peor, se encontró de pronto en una situación política de debilidad que lo obligó a reducir el ritmo de los ajustes y postergar otros cambios de importancia que se habían proyectado, especialmente en materia de privatizaciones. Pero, dentro del panorama de equilibrio de fuerzas que es típico del Uruguay, la izquierda tampoco logró suficiente apoyo como para convocar a otro plebiscito, esta vez sobre la seguridad social, que hubiera mantenido la exclusividad del tradicional sistema de reparto. En consecuencia se han podido abrir ahora AFP privadas que, canalizando los ahorros de una buena parte de los asegurados, permiten abrigar sólidas esperanzas sobre una reconversión paulatina hacia un sistema de capitalización individual.

La administración de Lacalle, en suma, logró avances muy positivos en materia de equilibrios macroeconómicos, lo que a su vez se tradujo en un crecimiento continuo del producto, salvo para el año 1995, cuando debido al efecto tequila ya reseñado (v. *supra*, 8.3) éste experimentó un descenso del 2,8%. El continuo aumento en el PIB ha

logrado que, poco a poco, Uruguay recuperase parte de sus niveles anteriores de bienestar. Se calcula que hoy el ingreso *per cápita*, en términos reales, es un 60% superior al del período 1955-74, mientras desciende la incidencia de la pobreza y la distribución del ingreso es una de las menos desiguales de América Latina. [V. *íd.*, pág. 10.]

Al concluir la gestión de Lacalle en 1995 lo sucedió nuevamente Julio Sanguinetti, quien mantuvo las reformas realizadas y una sana política de equilibrio fiscal. No se han anunciado grandes cambios en materia de privatizaciones o reforma del estado, pero las cifras de crecimiento del PIB siguen siendo positivas y la inflación se encuentra bajo control, esperando que se sitúe muy cerca del 15% para 1998. Cada vez más integrado a sus vecinos del Mercosur, y gozando de verdadera estabilidad política, Uruguay es hoy una sociedad sin conflictos agudos que parece haber superado los traumas del pasado, resulta atractiva para los inversionistas y va logrando un progresivo desarrollo.

12.4 El Aparente Inmovilismo

Dice un analista de la realidad uruguaya que, "contrariamente a la percepción generalizada, en el Uruguay ha habido una verdadera revolución reformista", añadiendo que el gradualismo y el hecho de que las reformas no se hicieran simultáneamente han dado una "falsa impresión de inmovilismo". [Id., pág. 1.] Los datos presentados hasta aquí parecen confirmar esta apreciación: en ausencia de una crisis de grandes proporciones –aunque sufriendo décadas de pernicioso estancamiento– Uruguay logró dismantelar buena parte del estatismo económico con reformas emprendidas más tempranamente y un sistema político donde prevaleció el consenso y el equilibrio. Algunos resultados, sin duda, llegaron mucho más lentamente, pero en conjunto la situación ha evolucionado de tal modo que permite abrigar fundadas esperanzas para el futuro.

Estas ventajas en cuanto a la aceptación y la gradualidad del cambio tienen, sin embargo, una contraparte negativa que no es posible ocultar: al avanzar de este modo los uruguayos han dejado para el final algunas de las reformas que más afectan a los sindicatos y otros grupos organizados de presión, entabando el desarrollo del país y manteniendo dudas sobre el alcance del cambio estructural todavía pendiente. Es verdad que hoy Uruguay tiene mercados financieros y cambiarios completamente libres, que se ha integrado económicamente a sus vecinos, abriéndose al comercio internacional, que existe un régimen tributario relativamente simple y armónico y que se mantiene una sana política fiscal. Pero es cierto también que más de un 20% de su población económicamente activa trabaja para el estado, [V. Petrisans, *Op. Cit.*, pp. 23 y 67.] que existen más de 350.000 jubilados y 178.000 pensionados en una población de apenas 3.100.000 habitantes [Datos de 1991 según Petrisans, *Op. Cit.*, pág. 123.] debido al generoso sistema vigente, y que rige una indexación salarial que incluye los pasivos laborales y que afecta seriamente las posibilidades de obtener un equilibrio fiscal. Esto, junto con la ausencia de un proceso de privatizaciones, ha mantenido el gasto fiscal en niveles definitivamente altos, del 32-33% del PIB, absorbiendo el sistema de seguridad

social una fracción significativa de estos desembolsos (14% del PIB). [V. Talvi, *Op. Cit.*, p. 4.]

Esto último, sin embargo, tiene también facetas positivas. El estado se ha hecho cargo de los pasivos laborales de los trabajadores que pasan del sistema de reparto a las recién creadas administradoras de fondos de pensiones, aumentando así sus gastos en el corto plazo pero sentando las bases para la solución definitiva del problema: "Lo que ha pasado aquí es que, por el traspaso de los aportes a las AFAPs, ha aumentado el déficit del sistema, inicialmente, pero a cambio de una reducción sistemática y gradual a lo largo del tiempo." [Id., pág. 8.] La solución, bastante semejante a la seguida por Chile, es lenta pero sin duda mucho más justa que la alternativa de "licuar" mediante la inflación los pasivos laborales y reducir así el déficit fiscal a costa de los aportes que – durante largos años– realizaran los afiliados al sistema de reparto. [Aunque no del todo definida, esta parece ser, por los momentos, la alternativa adoptada por Venezuela.]

Por todo esto puede decirse que Uruguay tiene que realizar todavía algunas reformas de importancia si quiere consolidar su apertura hacia una economía de libre mercado. Entre ellas cabe señalar la del mercado laboral, todavía muy rígido, las privatizaciones, el mejoramiento del sistema judicial y la reforma de la acción estatal en materia de salud y educación. En estas áreas Uruguay se caracterizó por crear sistemas de amplia cobertura, buena calidad y aceptable funcionamiento que, sin embargo, han mostrado indudables signos de deterioro y burocratización a lo largo del tiempo. Una reforma que los descentralice y privatice en parte tendrá que ser adoptada en algún momento del futuro cercano, aunque el debate sobre el tema, dadas las actitudes prevalecientes en el país, resulta sumamente sensible y pródigo en discrepancias.

En síntesis, el proceso de cambios emprendido en Uruguay parece seguir un modelo diferente al que examinamos en los casos anteriores. Se trata de una transformación mucho más gradual y consensual, y por lo tanto mucho más madura y equilibrada, pero también peligrosamente lenta y sujeta a imprevistos retrocesos, como el del plebiscito de 1992. Lo ocurrido en el país sureño es bastante semejante a lo que acontece en Costa Rica y en varios países de Europa Occidental que, aceptando la necesidad de modificar el papel del estado, están realizando sus reformas del modo más parsimonioso y cuidadoso posible. Es un camino, en definitiva, tan útil como cualquier otro, aunque sólo puede seguirse antes de que el modelo estatista de gestión entre en su crisis terminal y en tanto se halla consolidado una sociedad acostumbrada al consenso, la negociación política y la resolución pacífica y democrática de los conflictos.

Capítulo 13

Brasil, el Primero y el Último

Mientras los cambios estructurales avanzaban en todo el continente a distinto ritmo y profundidad según los casos, había un país americano que todavía permanecía prácticamente ausente de este amplio proceso de transformación. Se trataba nada menos que de Brasil, la gigantesca nación a la que siempre debe considerarse como un obligado punto de referencia para toda la América Latina. Porque Brasil, con sus 160 millones de habitantes y sus 8.512.000 km² de superficie es, en ambos sentidos, el quinto país más grande del mundo, produce bienes y servicios que representan aproximadamente un 40% [Según datos de la CEPAL, Op. Cit.] del total latinoamericano y su economía está entre las diez mayores de la Tierra.

Ya desde 1930 se había desarrollado en Brasil un intervencionismo estatal considerable que llevó al país por los senderos del "crecimiento hacia adentro" y el nacionalismo económico que describimos en el capítulo 2. Si descartamos la sustitución espontánea de importaciones que se había producido en Argentina durante el transcurso de la Primera Guerra Mundial, pues se trata de un proceso diferente, no dirigido desde el estado, Brasil es entonces la primera nación de la región en emprender las políticas estatizantes que luego tanto se extenderían.

El sistema, como veremos, se consolidó y desarrolló con amplitud. La sociedad brasileña mantuvo y profundizó todos los rasgos de ese mercantilismo (v. supra, 2.3) que tan típico fuera durante los tiempos coloniales. Cuando llegó la crisis de 1982, y luego la democracia, se hicieron apenas ajustes parciales que no alcanzaron a tocar la raíz del sistema imperante. Sólo después, a mediados de la actual década, parece haberse alcanzado el necesario consenso para revertir este curso de acción e iniciar las reformas por tanto tiempo postergadas.

Brasil, puede decirse, fue el primero en emprender la vía del estatismo y el último en abandonarla. El análisis de lo ocurrido, por lo tanto, parece especialmente adecuado para que cerremos la serie de estudios de caso que conforman la segunda parte de nuestra obra.

13.1 Del Estado Novo al Milagro Económico

El populismo latinoamericano (v. supra, 2.2) tiene su más paradigmática figura en Getulio Vargas. Encabezando la Revolución de 1930, un movimiento cívico-militar que acabó con la "vieja república" oligárquica vigente desde la independencia, Vargas mantuvo el poder durante 15 años que moldearían el Brasil moderno. A la nueva república se le daría el nombre de *Estado Novo* y, verdaderamente, no serían pocas las

transformaciones que traería el régimen creado por la revolución. [Cf. Erickson, Kenneth Paul, "Brazil: Corporative Authoritarianism, Democratization, and Dependency", en Wiarda, Howard J. y Harvey F. Kline (eds.) *Latin American Politics and Development*, Westview Press, Boulder, Co., 1985, pág. 171 y ss.]

Vargas se apoyó en los sindicatos –a los que dio más poder mediante un nuevo código del trabajo– y en las organizaciones patronales –que también impulsó– para crear un régimen corporativista no muy diferente al que pocos años antes instaurara Mussolini en Italia. En este tipo de sistema el control de la economía pasa a manos del estado que, a través de las corporaciones que representan –y controlan– al capital y al trabajo, decide la política económica a seguir, a veces con bastante detalle. No se establece una planificación centralizada, como en el comunismo, pero tampoco existe en absoluto un mercado libre: las empresas permanecen nominalmente independientes pero deben supeditar sus decisiones a lo que fijen los acuerdos generales que se hayan establecido.

El *Estado Novo* fue corporativista, aunque sin llegar a los extremos de la Italia fascista o de la Alemania nazi, y cultivó consecuentemente un nacionalismo económico que se expresaría en la reorientación del comercio exterior y en la búsqueda de la industrialización del país. Este último objetivo se realizó apelando a los mecanismos intervencionistas que ya conocemos: altas barreras arancelarias, prohibiciones, créditos baratos, exenciones impositivas, etc.

La revolución de 1930, con estas y otras medidas, destruyó el poder económico de las oligarquías regionales basadas en la tierra y erosionó decisivamente su preponderancia política, apelando a un centralismo que concentró en manos del presidente el poder hasta allí disperso en la amplia geografía del país. Vargas fue percibido como el gobernante que logró la participación de las grandes masas en la política brasilera y, siempre con el recurso a mano de las variadas políticas populistas, pudo mantener un apoyo bastante considerable a lo largo de su dilatada gestión. Pero, cuando intentó perpetuarse en el poder después de haber ofrecido retirarse, en 1945, fue finalmente derribado por un golpe de estado. Volvió a gobernar al país, sin embargo, al ganar las elecciones de 1951, hasta que un nuevo levantamiento armado lo llevó a suicidarse tres años después. [d., pp. 174-178.]

Hasta 1964, sin embargo, la política del Brasil siguió dominada de algún modo por los partidarios del líder populista. La estructura corporativa se fue debilitando con los años pero el resto de las políticas intervencionista se mantuvo, y aun se amplió, durante este período. Crecientes demandas sindicales y una izquierda que fue ganando fuerza y capacidad de acción llevaron a una progresiva inestabilidad del sistema político. Cuando éste parecía virar hacia el socialismo se produjo, otra vez, un golpe de estado que llevó al poder a los líderes de las fuerzas armadas.

Humberto Castello Branco asumió la presidencia el 1 de abril de 1964 y su primera tarea fue restablecer el orden en un país que, azotado por huelgas, marchas y todo tipo de protestas, parecía acercarse peligrosamente al caos. Pronto se observó, además, que su política económica iba a ser bien diferente a la de sus predecesores y que se haría un serio esfuerzo por sanear las finanzas públicas. Estas, en los últimos años, había caído en tal estado de desarreglo que hacían prever tasas inflacionarias muy altas, del orden del 200% anual, en tanto que la producción estaba prácticamente estancada. [Cf. Leme, Og Francisco, "Brasil: un 'Milagro' que no resultó", en Levine, Barry B. (comp), *El Desafío Neoliberal, El Fin del Tercermundismo en América Latina*, Ed. Norma, Bogotá, 1992, pp. 262-263.]

El nuevo gobierno impuso orden en el país, recurriendo por cierto a los métodos más brutales, y logró equilibrar las finanzas fiscales. [V. Longo, Carlos Alberto, *El Caso Brasileño. Políticas de Estabilización y Reforma Estructural*, Ed. KAS-CIEDLA, Buenos Aires, 1993, p. 149.] En poco tiempo se generó un clima de mayor confianza entre los inversionistas nacionales y extranjeros, la inflación descendió y el comercio externo logró, en un clima internacional favorable, un pronunciado incremento. [V. Leme, *Op. Cit.*, pp. 262.] Brasil comenzó a crecer otra vez, siempre dentro del modelo de sustitución de importaciones e intervencionismo estatal, alcanzando pronto niveles que sorprendieron a todo el mundo. Desde 1968 a 1974 su tasa de crecimiento del PIB fue superior al 10% anual [Cf. *íd.*, pág. 265.] y en todo el mundo se empezó a hablar de un "milagro brasileño" que hacía crecer vertiginosamente la economía, completaba la industrialización del país –que incluso propiciaba un fuerte aumento de la exportación de manufacturas– y mantenía un clima de paz social que hacía innecesaria la extendida represión de los primeros años del régimen.

El supuesto milagro brasileño no había significado otra cosa que la profundización del modelo de crecimiento hacia adentro seguido hasta entonces, con el agregado de dos elementos que no estaban presentes antes de 1964: un mayor cuidado por la marcha adecuada de las finanzas públicas y una paz social impuesta dictatorialmente. El régimen podía definirse como un "autoritarismo burocrático", ya que no implicaba una dictadura personal sino una sucesión de presidentes escogidos por la cúpula de ejército. Se caracterizó por desarrollar una fuerte intervención del estado en asociación con el capital extranjero para la ejecución de gigantescos proyectos económicos. [V. Lowenthal, Abraham F., *Partners in Conflict, The United States and America Latina*, Johns Hopkins Un. Press, Baltimore, 1987, pág. 111, y pp. 110-123, *passim*.]

¿Cómo podía ser que funcionara tan bien, y durante tantos años, un modelo económico que en otros países que ya estudiamos había dado frutos más precarios? ¿Era este autoritarismo burocrático una verdadera solución que podía aplicarse más allá de las fronteras brasileras? Las respuestas, en definitiva, vinieron con el tiempo, pero conviene hacer en este punto un comentario que nos puede ayudar a comprender mejor lo acontecido.

Brasil, como es sabido, es un país de dimensiones continentales que partía de niveles muy bajos de ingreso cuando decidió transitar por la vía del nacionalismo económico. Tenía, por lo tanto, un amplio mercado potencial que, bajo las condiciones creadas por el proteccionismo, quedó virtualmente cautivo de los empresarios locales. La experiencia histórica ya acumulada permite afirmar que la viabilidad de la política de sustitución de importaciones está en relación directa con el tamaño y las potencialidades del mercado sobre la cual se aplica. Un mercado amplio y en expansión permite superar con más holgura la etapa "fácil" del modelo y adentrarse en la sustitución de bienes más complejos que requieren de economías de escala para poder producirse con cierta racionalidad. No es casual entonces que esta política haya llegado más lejos y durado más tiempo en Brasil que en naciones con mercados mucho más reducidos, como las de centroamérica por ejemplo, o que haya tenido un mayor éxito que en los lugares –como Argentina– donde ya se partía de niveles superiores de consumo. Estas circunstancias favorables no pueden ocultar, sin embargo, una debilidad esencial: al propiciar en última instancia un retraso tecnológico y al involucrar al sector público como propietario de las empresas que requieren de mayores inversiones, la sustitución de importaciones va creando paulatinamente una disminución del crecimiento y propiciando que el estado incurra en mayores gastos de los que puede soportar. Los equilibrios fiscales, tan destacados en la primera etapa de la dictadura brasileña, fueron cediendo así el lugar a los más conocidos déficits públicos que conocimos en Latinoamérica.

Desde el punto de vista político, por otra parte, tampoco la viabilidad del modelo resultó muy clara después de algunos años. Suavizadas las políticas más represivas luego de 1974, diversos sectores de la sociedad brasilera comenzaron a pedir, y más tarde a exigir, la apertura del régimen hacia un sistema más transparente y democrático. Esto quedó claro aún para los propios gobernantes militares que, desde 1979, prometieron y comenzaron a recorrer un camino que llevaría parsimoniosamente hacia la democracia. Pero la debilidad intrínseca de este modelo autoritario se apreció también en otro aspecto: la extendida corrupción, "el matrimonio corporativista de los detentadores del poder del Estado con los agentes económicos privados" [Leme, *Op. Cit.*, p. 267.] , que acabó borrando las fronteras entre ambos sectores y produjo un sistema donde las élites políticas se enriquecieron desmesuradamente mientras se producía una redistribución del ingreso cada vez más desigual (v. *infra*, 15.3).

Hacia mediados de los setenta, a pesar de estar gobernado por una dictadura "de derecha", Brasil presentaba una extensión del sector estatal que sólo era superada por Cuba en el hemisferio y que lo aproximaba, al menos en este sentido, a los países socialistas. Había más de 560 grandes empresas estatales y muchas más donde el estado participaba como accionista, [V. *íd.*, pág. 270. V. también p. 271.] el estado poseía casi un tercio de todos los activos industriales y más de la mitad de los financieros, y el gasto público había sobrepasado, ya en 1970, un tercio del PIB total. [V. *íd.*, pág. 271 y Erickson, *Op. Cit.*, pág. 197.] A pesar de la constante afluencia de capital extranjero éste no resultaba suficiente para garantizar un ritmo mínimo de desarrollo. Por eso el

gasto público fue aumentando durante todo este período y, al no poder cubrirse con la recaudación interna, comenzó a crecer también el endeudamiento con el extranjero. La deuda externa brasilera, que era de \$ 3.300 millones en 1967, aumentó a \$ 52.285 millones para 1978 y duplicó este último valor seis años después. Las condiciones estaban dispuestas para el estallido de una crisis que, como la del resto de América Latina, había sido preparada por la colosal ampliación de las funciones y los egresos del estado.

13.2 De la Dictadura a la Democracia

El primer desafío serio al milagro brasileño sobrevino en 1974, cuando se produjo el *shock* del aumento de los precios petroleros. Brasil, que importaba grandes volúmenes de crudo, tuvo entonces un desequilibrio agudo en su balanza comercial que fue compensado con un fuerte endeudamiento externo. Se trató, con la misma lógica de siempre, de sustituir el bien importado, y para ello se emprendió un gigantesco programa de reconversión que promovería el uso del alcohol como combustible, pues éste podía obtenerse de la abundante caña de azúcar. El producto económico creció menos velozmente durante un par de años pero luego recuperó su ritmo acostumbrado, con un ascenso del 10,3% en 1976, aunque las finanzas públicas comenzaron a resentirse y, por ende, a aumentar la inflación. [V. Leme, *Op. Cit.*, pág. 265, y especialmente Lowenthal, *Op. Cit.*, pp. 113 y 114.]

El segundo aumento de los precios del petróleo no pudo ser manejado, en cambio, con las mismas herramientas de política económica, y pronto estalló la crisis. Cuando los precios volvieron a subir Brasil ya estaba fuertemente endeudado y, para colmo, los intereses en el mercado internacional habían aumentado sustancialmente. El endeudamiento, si bien era posible, llevó al estado al límite de su capacidad financiera y provocó, como enseguida veremos, una recesión de primera magnitud.

Ya en 1981 el PIB descendió un 1,6%, algo que no ocurría desde hacía muchos años, y no recuperó más su acostumbrado comportamiento positivo. Ese mismo año la inflación superó la barrera del 100% anual, cota de la cual no descendería sino en 1986, para continuar luego a un ritmo cada vez más acelerado. El gobierno, no encontrando otra salida, decidió aumentar su endeudamiento externo, pero después de la crisis mexicana los bancos restringieron fuertemente su crédito a las naciones ya comprometidas: los préstamos a Brasil, que habían sido de alrededor de \$ 10.000 millones anuales en 1980 y 1981, y aún mayores durante los primeros meses de 1982, cayeron, después de agosto, a apenas unos \$ 400 millones mensuales. [V. Lowenthal, *Op. Cit.*, pág. 114.] Sin el apoyo internacional el modelo de crecimiento brasileiro quedaba herido de muerte, imposibilitado para continuar la expansión económica del país; no se hizo, sin embargo, ningún intento de modificarlo. "El error fatal del gobierno de João Figueiredo (1979-85) fue querer dar continuidad al ya superado programa de desarrollo de la década anterior" en una situación por completo diferente. "Se argumentaba entonces que este

país no precisaría adoptar políticas recesivas" y que se podía seguir creciendo, aunque aumentara la inflación. [Longo, *Op. Cit.*, pág. 8.]

Ese mismo año de la crisis, 1982, se inició también en firme la apertura política del régimen dictatorial. En noviembre se realizaron por primera vez elecciones directas para gobernadores de estado que arrojaron un resultado bastante desfavorable para las fuerzas oficialistas. [Lowenthal, *Op. Cit.*, pág. 116.] De allí en adelante la situación política, en el contexto de una economía que retrocedía con rapidez, se deterioró agudamente para el gobierno.

En 1983 aparecieron en toda su magnitud las consecuencias de la crisis de la deuda externa. La inflación se disparó a 180% en medio de una severa recesión: cayeron bruscamente las inversiones nacionales y extranjeras, miles de firmas se declararon en bancarrota y el ingreso *per cápita* resultó un 11% inferior al de 1980, con un aumento sin precedentes del desempleo. La oposición al régimen, hasta allí contenida y dispuesta a aceptar las reglas del juego impuestas por la dictadura, se hizo entonces abierta y violenta. Estallaron disturbios y saqueos en las principales ciudades del país y un extendido repudio al régimen cobró fuerzas en todos los ámbitos de la sociedad brasilera.

La situación se parecía bastante, al menos superficialmente, a la que soportaba Chile en esos mismos momentos. Pero había algunas diferencias dignas de mención que explican, al menos en parte, el distinto curso que siguió la historia en ambos países. La dictadura de Brasil no tenía ante los ciudadanos más que una justificación económica, mientras que en Chile todavía Pinochet gozaba de bastante prestigio por haber superado el caos y evitado el tránsito hacia una economía abiertamente socialista; la situación económica era igualmente mala, pero en el país andino la inflación no golpeaba a los ciudadanos con su constante presión hacia el empobrecimiento, en tanto que en Brasil los precios seguían una escalada al parecer inacabable. Pero la mayor diferencia entre ambos casos sólo pudo verse algún tiempo después: asentada sobre bases más sólidas, la economía chilena (v. *supra*, 6.3) se recuperó en un tiempo inusualmente breve, cegando en sus fuentes buena parte del descontento, en tanto que la brasilera siguió por un camino descendente que no acabaría hasta tanto no se reestructurase en profundidad. [V., para esta parte y la descripción que sigue, *idem*, pp. 114 a 117.]

Lo cierto es que, pese a toda la actividad opositora, el régimen militar también logró mantener, como en Chile, el cronograma de retorno a la democracia que había fijado previamente. No hubo así elecciones presidenciales directas, como exigía la mayoría de la población, sino una selección realizada por un Colegio Electoral bastante restringido. Aún así salió favorecido para el cargo de presidente un civil, Tancredo Neves, que se había situado en un plano de oposición moderada ante la dictadura. Su fallecimiento, por razones de salud, antes de que pudiera asumir el cargo, fue tal vez trágico para el curso de los acontecimientos futuros. En su lugar quedó José Sarney, más próximo

políticamente al régimen anterior y, sobre todo, mucho más débil en cuanto a los apoyos que era capaz de concitar.

13.3 La Larga Postergación de las Reformas

La política económica del gobierno de Sarney no fue muy diferente a la que aplicara, para esa misma época, Alfonsín en la Argentina. Como él, y a diferencia de lo sucedido en Chile, el gobernante brasileño tuvo que soportar una creciente inestabilidad mientras proseguía y se acentuaba el descontrol económico de las finanzas del país.

Poco después de hacerse cargo de la presidencia Sarney lanzó el Plan Cruzado que, como el Plan Austral argentino, se proponía dominar la inflación sin provocar una recesión y apelaba a estrictos controles de precios y salarios para evitar el alza de los precios. Sus resultados iniciales fueron también, como en el caso argentino, bastante auspiciosos: la inflación cedió por unos meses pero en 1987 volvió otra vez a acelerarse, alcanzando cifras superiores al 20% mensual a finales de ese mismo año.

Al igual que en Argentina, pero aún con más intensidad en el Brasil, existía el convencimiento de que era posible afrontar la crisis sin alterar mayormente el modo de gestión de la economía prevaleciente hasta entonces. La fórmula para lograrlo era que el país, sin abandonar los mercados internacionales de capital, ampliase aún más su mercado interno, ahora a través de medidas redistributivas que estimularan la demanda agregada y revitalizaran la producción. Para ello era necesario ampliar considerablemente la inversión social en educación, infraestructura y transporte, así como fortalecer el sector rural a través de una reforma agraria que aumentase el empleo y la productividad del campo. [Id., pág. 120, traducción libre, y pp. 120-122, *passim*.] Como se ve, una simple variante del modelo de sustitución de importaciones que mantenía el intervencionismo habitual, aunque con el agregado ahora de que se reconocía la importancia de las exportaciones como fuente de ingresos que permitieran la inversión y el crecimiento.

Esta posición conservadora contaba con un amplio apoyo en toda la sociedad brasileña. No sólo la defendían los sindicalistas de todas las corrientes, la burocracia pública y la mayoría de un empresariado acostumbrado a la protección de estado y a vivir con inflación, sino que también la sostenían la iglesia, casi todos los partidos políticos y la intelectualidad del país. [V. *íd.*, pág. 120.] Se pensaba que era una obligación para el nuevo gobierno democrático evitar que la crisis golpeará a los sectores menos favorecidos económicamente y que había muchas formas de crecer sin tener que pasar antes por una recesión. La nueva constitución aprobada en 1988 es un buen reflejo de esta generalizada actitud. Intervencionista y compleja como pocas, en ella el constituyente se ocupó de establecer, prolijamente, un amplio ámbito de acción estatal e infinidad de regulaciones y normas que, como la prohibición de "tasas de interés

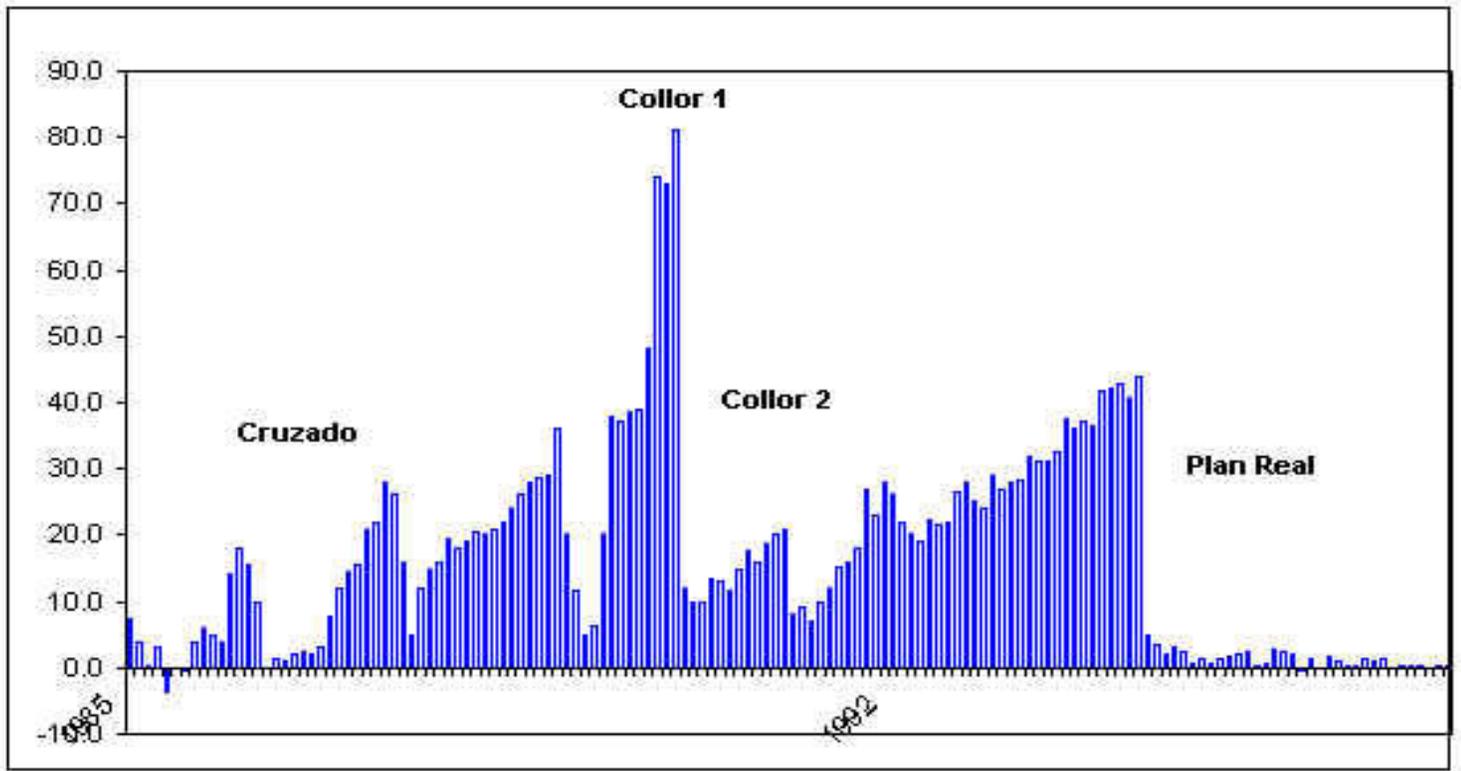
superiores al 12%" [Leme, *Op. Cit.*, pág. 268.] , pretendían consolidar para siempre el viejo modelo de nacionalismo económico.

La gestión de Sarney, atada a estas ideas, no pudo cosechar éxitos económicos de importancia, aunque en el plano político puede decirse que la joven democracia brasilera se fue estabilizando poco a poco. El PIB, en términos reales, era exactamente igual en 1990, al concluir el mandato de Sarney, que en 1982. [V. CEPAL, *Op. Cit.*] La inflación continuó fuera de control: se sucedieron los planes de estabilización que, al poco tiempo, fracasaban y daban lugar a episodios inflacionarios aún peores, en continuos ciclos que iban agravando una situación que empobrecía a los brasileros y aumentaba la desigual distribución del ingreso. El gráfico 13-1, que muestra la evolución de los precios al consumidor desde 1985, permite apreciar bien el tipo de vaivenes que sufrió la economía del Brasil durante este período.

Cansada de una gestión económica que evidentemente no daba frutos, la ciudadanía brasileña decidió elegir como nuevo presidente a Fernando Collor de Mello, un joven político que no provenía de los centros tradicionales de poder. Asumió el cargo el 15 de marzo de 1990, más o menos contemporáneamente con Fujimori en Perú, en momentos en que tanto Venezuela como Argentina parecían iniciar reformas en profundidad. El clima era propicio para un viraje que se apartara del antiguo modelo de política económica que, hasta en Brasil, parecía haber perdido ya buena parte de su credibilidad. Collor, entendiendo esto, prometió el saneamiento y la reforma en profundidad del sector público y medidas destinadas a reducir sus funciones y combatir la inflación. [V. Leme, *Op. Cit.*, pág. 276.]

Gráfico 13-1

Tasas Mensuales de Inflación en Brasil, 1985-1996



Fuente: Ministerio de Finanzas del Brasil.

Los primeros pasos de su gobierno parecieron confirmar que se produciría un drástico cambio en la conducción del país pero, lamentablemente, no el cambio que la mayoría esperaba. Como un modo de combatir la inflación Collor decretó la "incautación de nada menos que del 80% de los activos financieros de los brasileños," [Id.] y "procedió, rápida y ejecutivamente, a ... congelar precios, cambiar índices y apresar defraudadores". [Longo, *Op. Cit.*, pág. 50.] Sus medidas provocaron desconcierto y dificultades económicas muy severas a millones de personas que de pronto no pudieron disponer de sus ahorros, y precipitaron una recesión brutal que significó un descenso de 4,7% del PIB en ese año. Parte de lo incautado fue devuelto gradualmente, aunque ya devaluado, pero el clima de desconfianza que se había generado no pudo disiparse con la misma facilidad. Al respecto vale la pena mencionar, anecdóticamente, que en esa época circulaba un chiste en que una persona afirmaba: "El presidente Collor sigue la política de la Escuela de Chicago". El interlocutor entonces preguntaba: "¿La de Milton Friedman?", y venía allí la respuesta fulminante: "No, la de Al Capone."

Quizás el mayor mérito de Collor de Mello haya sido iniciar el proceso de privatizaciones en Brasil. Este se abrió con la venta de la Siderúrgica de Minas Gerais en octubre de 1990, a pesar de la masiva oposición que trató de impedir la iniciativa, [Leme, *Op. Cit.*, pág. 279.] y prosiguió con otras ventas en los meses siguientes. No obstante Collor no logró mucho en cuanto a reducir la maraña de regulaciones que oprimía el desenvolvimiento económico del país y no hizo mayores esfuerzos en cuanto a

recortar un déficit fiscal que presionaba constantemente hacia la inflación. Esta cerró en 1991 con un valor de 476%, tres veces menor que el del año anterior pero todavía evidentemente muy alto, y volvió a repuntar otra vez a comienzos de 1992. El PIB se mantenía estancado y, en conjunto, las reformas del joven gobernante ni parecían tener la suficiente fuerza como para cambiar el rumbo del país ni aportaban, tampoco, resultados de corto plazo que pudieran calmar el descontento creciente.

En este clima tan poco favorable estalló, en mayo de 1992, un escándalo de tal magnitud que acabaría con la presidencia de Collor. Su propio hermano Pedro lo acusó, con sólidas pruebas, de graves actos de corrupción. La opinión pública reaccionó vivamente y el rechazo al gobernante aumentó con velocidad, desatándose gigantescas manifestaciones en su contra en gran parte de las ciudades del país. Con la población decididamente en contra del gobierno, y ya producida la aceptación formal de las denuncias contra el presidente, el Congreso decidió, a fines de septiembre, separar a Collor por seis meses de su cargo para que pudiese ser juzgado por corrupción. En medio de la alegría general el mandatario abandonó su cargo e Itamar Franco juró el 2 de octubre como nuevo presidente del Brasil.

La gestión de Franco, inicialmente, no significó ningún mejoramiento de la situación económica. La inflación siguió rampante, con tasas mensuales que se iban aproximando al 40%, mientras el crecimiento económico era mediocre, insuficiente para recuperar el terreno perdido en la anterior recesión. Es verdad que fueron levantados los controles de precios en 1993 y que se continuaron los esfuerzos encaminados a la desregulación de los mercados y la privatización de empresas estatales, implementándose algunas "medidas parciales y tímidas de reducción del gasto público", [Longo, *Op. Cit.*, pág. 55-56.] pero nada de esto cambió el rumbo extremadamente preocupante que seguía la economía. Por eso quizás su más importante acto de gobierno haya sido el nombramiento como Ministro de Hacienda, en mayo de 1993, de un sociólogo que – mucho tiempo atrás– había sido uno de los más prestigiosos exponentes de la llamada "teoría de la dependencia" latinoamericana: nos referimos, por supuesto, a Fernando Henrique Cardoso.

13.4 El Plan Real y sus Perspectivas

Cardoso, convencido de que ningún proyecto económico podría resultar exitoso si no se controlaba férreamente la inflación, fue preparando el terreno para lanzar, en julio de 1994, el único "plan" que hasta el momento ha resultado exitoso en Brasil desde 1964, el Plan Real. La idea central de Cardoso, bastante semejante a la que se había aplicado ya en varios otros países de América Latina, era tener una moneda estable vinculada al dólar, eliminar de un modo sistemático el déficit fiscal y reducir el nivel de intervención del estado en la economía. La nueva moneda fue el *real*, e inmediatamente comenzó a funcionar como "ancla" para el resto de las variables económicas, mientras se trazaban firmes límites a la emisión monetaria y se ponían en práctica diversas medidas de ajuste

similares a las que ya hemos comentado en los casos anteriores: se redujeron los aranceles y se eliminaron las restricciones cuantitativas al comercio exterior, aboliéndose de paso el programa que reservaba a las empresas brasileras el mercado de la industria de la computación, se emprendió una reducción de personal en la administración pública federal y, en conjunto, se llevaron a cabo diversas acciones destinadas a racionalizar los ingresos y disminuir los egresos fiscales. [V. Frediani, *Planes...*, Op. Cit., pág. 27.]

Los resultados del Plan Real fueron inmediatos. La inflación descendió abruptamente, desde cotas de más del 40% mensual a cifras menores del 5%, lo que creó en poco tiempo un nuevo ambiente de confianza en los agentes económicos (v. *supra*, Gráfico 13-1). El producto económico creció un 5,7% con respecto a 1993 en tanto comenzaban a afluir nuevamente, y de modo masivo, capitales extranjeros al país. En un clima de optimismo fomentado por el control evidente de la inflación, Cardoso se postuló a la presidencia de la república y ganó las elecciones con un 54,3% de los votos, asumiendo la presidencia el 1 de enero de 1995.

Desde allí continuó con su programa de reformas que, a medida que avanzaba, encontró crecientes dificultades políticas por dos razones: a) porque, si bien la democracia ya se había consolidado en el Brasil a diez años del fin de la larga dictadura militar, el sistema de partidos políticos todavía se encontraba en un estado de fluidez, con formaciones "inestables, frágiles y fragmentadas" [Longo, *Op. Cit.*, pág. 151.] que no le aseguraban una mayoría en el congreso y que hacían difícil pronosticar el resultado de cualquier votación; b) porque una buena parte de las complejas regulaciones y privilegios de la etapa anterior –como la estabilidad laboral y las pensiones de los funcionarios públicos– estaban asentadas en la propia constitución del país (v. *supra*). Esto obligaba a que "cada reforma" tuviese "que ser una reforma constitucional", como ha dicho el propio Cardoso, agregando que "ningún otro país ha tenido que cambiar la constitución para implementar las reformas económicas y políticas básicas". [F. H. Cardoso en declaraciones a *Newsweek*, Dec. 29, 1997/Jan. 5, 1998, pág. 14.] Para aprobar una reforma constitucional en Brasil se necesitan dos votaciones calificadas, con mayoría de dos tercios, de cada una de las dos cámaras que componen congreso.

Cuando el efecto tequila golpeó la economía brasileña a comienzos de 1995 ésta recién comenzaba a deslastrarse del intervencionismo del pasado. Se registraron presiones muy fuertes sobre el real pero Brasil no devaluó: gastó \$ 6.000 millones, de los \$ 31.000 que tenía en sus reservas, para defender su moneda, y logró mantener la paridad. Este resultado se obtuvo porque sólo una pequeña parte de los capitales extranjeros invertidos en el país eran volátiles y por la firmeza que demostraron las autoridades monetarias ante el shock externo. [V. La Rotta, Adriana, "Lo que le falta a Brasil", en *La Nación*, Buenos Aires, 31/10/97.] Cuando después, en octubre de 1997, se hundieron los mercados y hubo fuertes devaluaciones en Asia Sudoriental, se repitió una historia semejante: de los \$ 60.000 millones de reservas que tenía Brasil tuvo que gastar aproximadamente unos \$ 20.000 para sostener el valor de su moneda, pero nuevamente

lo hizo con éxito. En ambos casos desoyó consejos, incluso del FMI, que lo instaban a "adaptar el tipo de cambio" al cambiante entorno externo. Las autoridades financieras prefirieron, por el contrario, que "el gobierno y la economía se adaptasen a una moneda sólida" porque, con el historial de Brasil en materia de devaluaciones e inflación, cualquier flexibilidad en este sentido hubiera precipitado un retorno a la clásica inestabilidad del país. [O'Grady, Mary Anastasia, "Whatever the IFM Says Brazil Should Defend the Real", *The Wall Street Journal*, January 16, 1998.] En el caso brasilero, como en los de Argentina o Perú por ejemplo, resultaba imposible proceder a pequeñas devaluaciones que ajustasen el tipo de cambio sin desencadenar un pánico que otra vez llevase a la inflación.

El comportamiento de esa variable, por otra parte, ha cumplido con las expectativas, pues después de un 22% en 1995 se ha situado por debajo del 10% anual y mantiene una firme tendencia descendente. El crecimiento del PIB no ha llegado a los niveles de otros tiempos, pues se mantiene entre el 3 y el 4% anual en los últimos años, pero ese desempeño no puede calificarse de malo si se tiene en cuenta que el programa de ajustes no ha producido una recesión y que todavía resta mucho para alcanzar una auténtica economía de mercado. El nivel de vida de la población, desaparecido el cruel impuesto inflacionario, muestra ahora síntomas de mejoramiento: hay una recuperación de los salarios reales de más del 25%, una tasa de desempleo estable y relativamente baja y una expansión del crédito personal y del consumo que no se veían en décadas. [Según datos de la CEPAL.]

El mayor logro de las reformas ha sido la amplitud de las privatizaciones, que están alcanzando sectores claves de la economía nacional, como el petróleo o las telecomunicaciones. Con la venta de la gigantesca Companhia Vale de Rio Doce, que obtuvo un precio de más de \$ 3.000 millones en mayo de 1997, se dio un paso decisivo a favor de la credibilidad del programa, que espera obtener más de \$ 66.000 millones por liquidación de activos públicos en el curso de 1998. El sostenido interés mostrado por los inversionistas por las empresas de telecomunicaciones de Brasil, aun en circunstancias de crisis internacional de los mercados, augura un posible cumplimiento de esta cifra, haciendo del programa de privatizaciones brasilero uno de los mayores del mundo.

El éxito de las privatizaciones ha atraído una suma importante de capitales extranjeros y está contribuyendo decisivamente a estabilizar las finanzas fiscales. Se está tratando de reducir también la presión impositiva sobre la economía, mejorar la infraestructura – mediante la concesión de autopistas al sector privado–, consolidar el sistema financiero y realizar reformas laborales. En casi todos estos puntos se han logrado notables avances, aunque en materia de seguridad social y costos laborales falta todavía un difícil camino por recorrer, pues el presidente necesita del respaldo del congreso para actuar y debe neutralizar fuertes presiones sindicales. No obstante, habiendo logrado la reforma de la constitución, que le permitió postularse para un nuevo período presidencial, y habiendo triunfado también en las elecciones generales de 1998,

Cardoso tiene ahora un camino mucho más despejado que al inicio de su gestión en 1995.

Brasil, que amplió antes que ningún otro país el poder del estado sobre la economía, es la última de las grandes naciones latinoamericanas en haber emprendido el camino del cambio estructural hacia el mercado. Los éxitos logrados por el modelo de crecimiento hacia adentro en sus primeros años, en buena parte atribuibles a la magnitud de su mercado interno, hicieron que arraigara fuertemente una ideología estatista que sólo muy lentamente ha comenzado a ceder. Empero, con una firme conducción política y económica, Brasil se encuentra ahora en condiciones favorables para alcanzar un desarrollo que lo sitúe definitivamente entre las mayores economías del mundo.

Parte III

ENTRANDO AL SIGLO XXI

Capítulo 14

El Proceso de Reformas

14.1 La Trama de la Historia

Al comenzar este libro (v. *supra*, 1.1) afirmamos que "en los últimos cincuenta años se han sucedido algunos ciclos político-económicos que, si bien no se presentan rigurosamente en todos los países de la región, tienen suficientes semejanzas y poseen la necesaria amplitud como para hablar de una cierta sincronización, en sentido amplio, de la evolución latinoamericana." No hay duda de que los casos estudiados, con toda la diversidad que habrá percibido el lector, poseen sin embargo una unidad fundamental que no puede escapar en esta síntesis.

El desarrollo de un modelo de nacionalismo económico basado en una fuerte intervención del estado estuvo presente en toda América Latina. Comenzando por Brasil, en fecha tan remota como 1930, dicha orientación cobró fuerzas y se generalizó luego de la Segunda Guerra Mundial, adquiriendo entonces un perfil más completo y definido. Es cierto que ya en las primeras décadas del siglo los gobiernos de Uruguay y de Argentina habían promulgado un conjunto de leyes sociales que afectaban el funcionamiento de los mercados laborales, pero estas iniciativas, por su contenido, resultaban más semejantes a las que en Alemania, Inglaterra y otros países europeos sentaban los cimientos de lo que luego sería el *Welfare State*, que a las políticas del intervencionismo desarrollista de una época posterior.

Las ideas del crecimiento hacia adentro, de la sustitución de importaciones y del papel crucial del estado en la promoción del desarrollo comenzaron a imponerse desde 1945, adquiriendo en una década el papel de indisputados axiomas. Poco a poco, y con manifiestas variaciones, esta orientación general se convirtió en política económica básica de casi todos los estados latinoamericanos. Tuvo su mayor desarrollo algunos años después pero luego, agotada con mayor o menor éxito la etapa "fácil" de sustitución de bienes importados, cada país recorrió alternativas que fueron a veces bastante diferentes.

El crecimiento hacia adentro se había adoptado con mayor entusiasmo en aquellos países que, precisamente como Brasil, poseían un mercado interno que podía desarrollarse en una vasta escala. Las potencialidades del mercado dependían de dos elementos, a los que ya hemos tenido oportunidad de referirnos (v. supra, 13.1 y 13.2): las dimensiones demográficas del país y el nivel de consumo previo de sus habitantes. A mayor tamaño, evidentemente, más grandes resultaban las posibilidades de aprovechar economías de escala y de lograr el crecimiento de una industria protegida orientada hacia el mercado interno; a menor ingreso de la población más sencillo resultaba comenzar a producir bienes de baja tecnología y de amplio consumo que estimularan el crecimiento de la industria nacional. Por eso el proceso se desarrolló con más vigor en Brasil y México, por ejemplo, que reunían estas dos características, que en Argentina o Uruguay, economías más desarrolladas que tenían un nivel de consumo mayor y que sufrieron por lo tanto con más intensidad el estancamiento que produce el proteccionismo. Por eso el modelo no adquirió verdadera amplitud en países como Guatemala, Ecuador, Paraguay o Nicaragua, para mencionar sólo algunos casos, puesto que no contaban con dimensiones suficientes como para lograr más que a una mínima industrialización sustitutiva.

Cuando algunas naciones latinoamericanas se internaron por el escabroso camino de la sustitución más "difícil" de bienes de capital e insumos semielaborados, se vieron obligadas a modificar, en buena medida, el modelo inicial. No había capital nacional suficiente para los vastos proyectos que esta etapa requería, y por eso el estado tuvo que asumir un papel mucho más directo como "empresario" y promotor económico. El sector de propiedad estatal creció apresuradamente y se multiplicaron las empresas

públicas que se supusieron "básicas" o "estratégicas" para el desarrollo. Esto fue visible especialmente en Brasil, México, Argentina, Venezuela y Perú, aunque en toda la región se manifestó, en mayor o menor grado, una tendencia semejante. El proceso, nuevamente, fue menos marcado en aquellas economías que, por su menor escala, no había adoptado plenamente el nacionalismo económico dominante en esta época.

Parecidas variaciones ocurrieron con respecto a la contraparte política del modelo que venimos analizando, el populismo. Como movimiento político que representaba una reacción ante el sistema de dominación oligárquica de connotaciones mercantilistas que estuvo vigente hasta 1930, el populismo sólo adquirió suficiente fuerza en los países donde existían densas poblaciones urbanas, una tradición de lucha sindical o política reivindicativa y una economía con cierto grado de diversificación que pudiera funcionar como un contrapeso al poder económico y político de las élites vinculadas a la tierra. Brasil, Argentina, Bolivia y Uruguay fueron las naciones donde más claramente se dio este fenómeno, que fue fuerte pero cosechó menos éxitos en Perú y Guatemala, y que se presentó con otras características en Chile, Venezuela y México. En estos tres últimos países el populismo tomó una forma más orgánica y menos sujeta a los caprichos de un determinado líder, aunque en definitiva allí también se desarrollaron prácticas de similar naturaleza en cuanto a la política económica y el modo de conducción del estado.

El extendido entusiasmo que despertó el populismo acabó sin embargo en profunda frustración, pues resultó incapaz de coronar las metas que se había propuesto. Es cierto que quebró el poder de las oligarquías de la tierra prevaleciente hasta entonces, pero en su lugar surgieron los nuevos amos del poder, los burócratas todopoderosos, los políticos personalistas, los empresarios de invernadero: una nueva estructura más próxima al corporativismo sirvió para consolidar esta nueva forma de dominación, que dejó nuevamente fuera del poder a las amplias masas populares que en vano pugnaron por alcanzar un verdadero protagonismo. El populismo intentó, mediante subsidios y controles, repartir una riqueza que hasta allí estaba en pocas manos, pero al final sólo desembocó en el estancamiento y el atraso, manteniendo una distribución de los ingresos que siguió siendo de las más desiguales del mundo. Cuando esto, finalmente, terminó por comprenderse, surgieron con fuerza las propuestas socialistas, los intentos revolucionarios y, como respuesta a ellos muchas veces, las dictaduras represivas tan comunes en la década de los setenta.

Más allá de las variadas situaciones que se suscitaron, y que en parte hemos podido reflejar en la segunda parte de este libro, el modelo del extendido intervencionismo estatal encontró su talón de aquiles en los exorbitantes gastos del sector público que no pudieron sufragar sociedades todavía muy pobres y sometidas a una u otra forma de estancamiento económico. El endeudamiento externo trató de compensar esta deficiencia pero, al tener que ampliarse velozmente en un continuo curso ascendente, precipitó una crisis que, en un entorno de creciente globalización, golpeó a todos los países de la región. Ese fue el punto de partida para las reformas, no porque éstas comenzaran a emprenderse de inmediato, sino porque permitió percibir, en los hechos y

palmariamente, las profundas debilidades de un modo de conducir la economía que se precipitaba en el fracaso.

La crisis, sin embargo, no fue uniforme en sus efectos ni en la profundidad con que afectó a cada una de las naciones de la región. Fue más intensa, obviamente, en los países de economía más intervenida y donde el estado se había comprometido en desequilibrios mayores. Las naciones que –como Guatemala, Honduras, El Salvador o Paraguay– no habían llegado a tales extremos, se vieron afectadas por la falta de capitales externos y por la debilidad de los mercados internacionales, pero no tuvieron que soportar en propiedad una crisis de endeudamiento como las otras. Similar en buena medida fue el caso de Colombia que, a pesar del extendido papel del estado, logró conservar un nivel de endeudamiento por completo manejable. En cambio Bolivia, México, Argentina, Perú y Venezuela, y en menor medida Uruguay, Costa Rica y Ecuador, tuvieron ante sí una situación que, por momentos, se acercó peligrosamente al caos. Nicaragua llegó a los mismos extremos pero por el decidido curso socialista que seguía en esos momentos, en tanto que en Brasil, quizás por el inmenso tamaño de su economía, la crisis se dilató en sus efectos y fue progresando más bien paulatinamente hasta que se llegó después, de todos modos, a una situación insostenible.

Esta fue, por así decir, la secuencia principal de los eventos que estamos estudiando. Pero a decir verdad las reformas, como lo hemos visto, comenzaron en Chile mucho antes de 1982. Debido a las peculiaridades de la evolución política del país andino (v. *supra*, 6.1 y 6.2) allí se enfrentó una crisis terminal a mediados de los setenta. A partir de este punto, y en un entorno de circunstancias favorables, se propició el comienzo de un viraje que llevaría gradualmente hacia una economía de mercado. Luego, continuando con Bolivia en 1985, el proceso comenzó a extenderse, no sin ciertas reticencias y complejidades que hemos tenido oportunidad de relatar. Pocos años después, sin embargo, y especialmente con las reformas emprendidas por México, Argentina y Perú, el cambio se generalizó hasta el punto de que hoy abarca, con las variaciones propias de cada contexto nacional, a todas las naciones de Latinoamérica.

¿Cómo se produjeron esos cambios? ¿Qué condiciones los hicieron triunfar o soportar, a veces, derrotas de importancia? ¿Hasta que punto fueron consecuencia de procesos internos o emergieron como producto de las presiones del exterior? A responder estos interrogantes dedicaremos las páginas siguientes.

14.2 Origen y Condiciones Contribuyentes

Para entender cabalmente el curso de los procesos de reforma es preciso tomar en cuenta el *ambiente intelectual* en el que estos se decidieron y desarrollaron. Los programas de ajuste fueron, como lo indican con claridad los casos estudiados, verdaderos hijos de la crisis. En ningún caso surgieron porque un debate intelectual o político mostrase las debilidades del intervencionismo o las ventajas del mercado, sino

que hubo que esperar a que las primeras se manifestasen en los hechos para comenzar a explorar, lenta y confusamente por lo general, el camino de las segundas. Hasta bien entrada la década de los ochenta la intelectualidad latinoamericana se inclinaba, por amplia mayoría, hacia un modelo de sociedad estatizante y una economía ampliamente controlada por el estado. Fue la crisis, y especialmente sus secuelas evidentes de estancamiento, inflación e inestabilidad, la que creó las condiciones para que se comenzaran a hacer los ajustes imprescindibles que requería la economía.

Cuando los gobiernos comprendieron que algo tenían que hacer para equilibrar sus cuentas comenzaron los primeros ajustes. No había precedentes sobre cómo hacer las cosas, no se dominaban los fundamentos teóricos que permitieran evaluar adecuadamente la situación y definir el camino a seguir, no había un modelo alternativo que, bien experimentado, pudiera oponerse a la tradicional forma de encarar la conducción económica. Los líderes políticos, los académicos, la mayoría de la población, se habían educado en las supuestas verdades de un nacionalismo económico que juzgaba al libre mercado como cosa del pasado, que hacía una profesión de fe de la planificación para el desarrollo, la distribución de la riqueza desde el estado y un voluntarismo económico que creía en el poder de las decisiones políticas para lograr resultados económicos.

Por eso, en general, las primeras medidas fueron tímidas, contradictorias, apegadas a una lógica que en nada contribuía a resolver la situación. Actuaron así Siles Zuazo en Bolivia y Alfonsín en Argentina, López Portillo en México, Sarney en Brasil y Lusinchi en Venezuela, todos tratando de hacer pequeños ajustes a un modelo de gestión que consideraban todavía vigente, intentando vanamente aplicar medidas "heterodoxas" cuando no, como Alan García en Perú o Caldera en Venezuela, tratando de dar un viraje hacia un mayor control del estado que colocaba a los países muy cerca del camino al socialismo. Esta fue la época de los controles de cambios y las subsiguientes devaluaciones de gran amplitud, de los intentos de dominar la inflación mediante la fijación de precios, de la indexación salarial, el aumento de los impuestos y de las tarifas de los servicios públicos y de los pactos de concertación política, generalmente bastante corporativistas.

La **opinión pública**, durante la crisis, expresó su profundo malestar ante una situación que deterioraba implacablemente su nivel de vida, y lo hizo a veces de un modo violento, con saqueos, manifestaciones, huelgas y conflictos de todo tipo que tuvieron la virtud de obligar a pensar en nuevas soluciones. Pero no se volcó abiertamente hacia las políticas que favorecían la apertura económica porque en su seno dominaban las mismas ideas populistas e intervencionistas que sostenían sus dirigentes, porque todavía se estaba muy lejos de asumir una nueva forma de concebir la economía y las relaciones entre el estado y la sociedad civil. No es casualidad que algunos de los candidatos que presentaron propuestas más liberales durante esta época, como Vargas Llosa en Perú o Alvarez Paz en Venezuela, acabasen perdiendo en las consultas electorales que se realizaron.

Esta actitud de rechazo, o al menos de desconfianza, hacia las reformas liberalizadoras, con la consiguiente defensa del papel del estado y de las supuestas ventajas de la redistribución de riquezas, puede explicarse en buena medida por el recuerdo histórico de décadas de dominación oligárquica durante las cuales, como en un juego "suma cero", los ricos efectivamente se hicieron ricos expoliando y despojando a los pobres. [Esta idea nos fue sugerida por Eduardo Mayora en una conversación sostenida en Guatemala, en febrero de 1998.] Esto ocurrió de forma más marcada en las sociedades menos urbanizadas –como las de Centroamérica– donde el papel del estado populista amortiguó de algún modo las desigualdades de raigambre feudal que habían sido cosa común en el pasado, aunque también, de modo diferente, en el resto de los países de la región.

Pero, a pesar de estas reservas y de la profunda penetración del pensamiento populista en la conciencia de la gran mayoría de las personas, la opinión pública fue capaz de realizar una evaluación bastante desprejuiciada de las políticas económicas que tan directamente la afectaban. Todos los gobernantes mencionados que hicieron ajustes heterodoxos sufrieron derrotas electorales de grandes proporciones, mientras que los ajustes exitosos –como los de Menem, Cardoso o Fujimori– fueron premiados en las urnas con largueza. [No es posible determinar cual hubiera sido el resultado electoral en México si las elecciones que ganó el PRI hubiesen sido limpias. En todo caso Salinas, si triunfó, lo hizo por un margen inusualmente estrecho. En Venezuela volvió a ganar AD, pero el candidato triunfante, Carlos Andrés Pérez, se oponía dentro del partido a Lusinchi, el mandatario saliente.]

Poco a poco, en toda la región, se fue haciendo palpable que el viejo modelo de economía dirigista no podía ofrecer una respuesta a la crisis. Pero las viejas ideas y el viejo estilo de gobernar fueron cambiando sólo muy gradualmente, mediante modificaciones lentas y parciales, sin que –a la distancia– podamos percibir un corte intelectual nítido y profundo. No es casualidad que los dirigentes que emprendieron los ajustes más profundos se presentaran ante la población como gobernantes populares –con acentuados matices populistas a veces– y que sus políticas fuesen bautizadas con nombres que intentaban una síntesis entre la antigua fraseología y las nuevas posiciones en materia económica: surgieron así la "economía popular de mercado" de Carlos Menem, el "liberalismo social" de los mexicanos, o la ya conocida fórmula de la "economía social de mercado" que difundieron los alemanes medio siglo atrás. Una cierta **teoría de la compensación** parece haber funcionado en estas etapas iniciales del ajuste: los sacrificios que implicaba todo viraje económico que rompiera con el pasado de los subsidios y el dinero abundante parecen haber sido mejor tolerados cuando el líder que los emprendía tenía un pasado francamente populista, como Menem, o se presentaba como un hombre de pueblo –distanciado de las oligarquías económicas y políticas– como Alberto Fujimori (v. *infra*, 15.1 y 15.3).

Así, se daba forma a una peculiar relación entre hechos y apariencias: la gente parece haber apoyado más a los dirigentes que hacían los ajustes como si actuaran

forzados por las circunstancias, como si no tuviesen más remedio que hacerlos –cosa que era bastante cierta en realidad– y no a los que expresaban la convicción profunda de la necesidad de avanzar hacia un nuevo tipo de sociedad. Pero la ciudadanía, en definitiva, quería que se remediase la precaria situación económica que vivía y prefirió siempre en los hechos un ajuste exitoso –con todos sus costos– a las políticas dilatorias y regresivas de quienes no se atrevían a enfrentar la crisis. Esta conclusión, en alguna medida sorprendente, está avalada sin embargo por el curso electoral de casi todos los países de la región: se aprecia en las ya mencionadas derrotas del MIR en Bolivia, la UCR en Argentina y el APRA en Perú, en las consiguientes victorias de Menem, Fujimori y Cardoso, y también, aunque algo oblicuamente, en el triunfo de la Concertación en Chile, que sólo pudo ganar la voluntad de los electores cuando convenció a éstos de que seguiría firmemente el curso económico que venía recorriendo la dictadura. [Similar situación se enfrenta ahora en Perú y Argentina, donde la oposición sólo podrá quebrar el continuismo gobernante en la medida en que garantice a los electores estabilidad y desarrollo económico dentro del nuevo modelo de gestión ya implantado.]

Por todo esto podemos concluir que los ajustes surgieron de la práctica económica, del estado en que se encontraba cada economía en un momento determinado, y no de una evolución ideológica independiente que los hiciera ver como salida adecuada a la crisis. Fueron, al menos al principio, más respuesta coyuntural que voluntad de realizar cambios estructurales profundos, aunque admitimos que a veces estas diferencias se hicieron algo borrosas y que se modificaron con el tiempo. Es verdad que en Chile, por ejemplo, un equipo coherente de gobierno se trazó un plan de acción de largo plazo destinado a cambiar por completo la fisonomía del país. Pero no debemos olvidar que los *Chicago boys* sólo pudieron llevar a cabo sus políticas porque Pinochet lo permitió, no porque su programa tuviese un apoyo mayoritario entre la población, y que la dictadura, a su vez, surgió casi como un imperativo inevitable luego del caos dejado por el intento socialista.

La condición para el cambio, por lo tanto, fue el fracaso del viejo modelo intervencionista, y hasta pudiéramos afirmar que en la medida que este fracaso fue más palpable y evidente, más destructor de la calidad de vida de la población, más intensas resultaron las transformaciones emprendidas para superarlo. La hiperinflación, por ejemplo, o la cesación de pagos, tuvieron un impacto político mucho más alto que otras situaciones también negativas producidas por el estatismo. Así fueron intensos los cambios operados en Chile, Bolivia, Perú y Argentina, países donde se sufrió una hiperinflación –o ésta estuvo a punto de desencadenarse– y en cambio fueron más lentas y graduales –y a veces mucho más contradictorias– las evoluciones políticas de Uruguay, Venezuela y México. Esta correlación, sin embargo, no debe llevarse demasiado lejos ni puede afirmarse como una ley exacta y general: hay varias naciones donde los hechos ocurrieron de otra manera, bastante más compleja y apartada de la relación mencionada. Brasil, por ejemplo, soportó por lo menos *siete años* de muy altas inflaciones antes de que se emprendiera un programa de ajustes coherente y eficaz; Nicaragua tuvo un brote hiperinflacionario muy agudo y, sin embargo, su gobierno

socialista no se decidió a ejecutar más que ajustes muy poco efectivos; Ecuador no ha avanzado por la vía reformista a pesar de su crítica situación económica y, aun dentro de los casos que parecerían confirmar esta hipótesis, resultan perceptibles las diferencias entre un México que ha realizado transformaciones de envergadura y una Venezuela detenida en pugnas políticas que no acaban de resolverse mientras sigue avanzando el deterioro de su economía.

Dos factores específicos parecen dar cuenta, en buena medida, de las particularidades que acabamos de mencionar. El primero es el petróleo o, para ser más exactos, la peculiar independencia que adquieren los estados que reciben ingresos petroleros con respecto a la sociedad civil ante las que les toca actuar (v. *supra*, 9.1). Las crisis, aunque severas en lo que se refiere a estancamiento económico y distribución regresiva del ingreso, no estallan en esas sociedades con la misma intensidad que en otras, pues en tales casos siempre el estado cuenta con algunos recursos suplementarios con que hacer frente a las más difíciles situaciones. No es casual, por ejemplo, que los tres países exportadores de petróleo de la región –Venezuela, México y Ecuador– hayan podido evitar siempre el fantasma de la hiperinflación, aun en las circunstancias más severas. Es también sintomático que, al menos en los dos primeros casos mencionados, se haya generado un distanciamiento político apreciable entre las élites políticas que gobernaron el estado intervencionista y una ciudadanía cada vez menos conforme con el curso que ha tomado el desarrollo económico en esas naciones. Los ingresos petroleros, por lo tanto, han impedido que el deterioro económico llegase a ser total y definitivo pero, por eso mismo, han dificultado el necesario proceso de transformación económica que se necesita para abandonar el anterior modelo intervencionista.

El segundo factor, que opera especialmente en el caso de México, se refiere a la influencia que pueden llegar a ejercer los acuerdos de integración económica en que se comprometen los países. Es evidente que el Tratado de Libre Comercio norteamericano condicionó positivamente los pasos que se dieron a favor de la apertura durante los años que precedieron a su firma. Idénticamente el Mercosur parece haber impedido recaídas proteccionistas en las naciones que lo integran, aun en momentos críticos, y ha impulsado el desarrollo de una economía más estable en los pequeños países que se han adherido a sus acuerdos, Uruguay y Paraguay. Este efecto, que ya pudo apreciarse en España y Portugal cuando se incorporaron a la Unión Europea así como en la presión que los acuerdos de Maastricht han ejercido para sanear las economías de todos los países de la Unión, puede considerarse como una consecuencia de la disciplina externa que se impone a gobiernos que, de otro modo, sucumbirían más fácilmente a las presiones políticas de grupos de interés que buscan la protección de privilegios especiales. Un entorno internacional favorable, en definitiva, en particular si establece ciertos mecanismos de control sobre los gobiernos, parece un estímulo positivo para que se realicen o se mantengan las reformas.

Pero ni la magnitud en sí de la crisis del viejo modelo, ni estos dos factores contribuyentes, ni la presión que, a otro nivel, ejerció en muchos casos el FMI, pueden

explicar por sí solos cuándo y en qué medida se realiza un ajuste económico en profundidad. El momento exacto del punto de inflexión y las medidas que se tomen dependerán, fundamentalmente, del estado de opinión prevaleciente tanto en la ciudadanía como en los líderes que tengan la responsabilidad de tomar las decisiones. Para decirlo con una imagen, pero una imagen que se popularizó en casi toda la región durante los últimos años, el ajuste verdadero se realiza cuando el país **"toca fondo"** o, para ser más exactos, cuando se siente que se ha llegado a un punto del cual ya es peligroso descender. Es en ese momento que la gente presiona y acepta medidas drásticas para salir de la crisis, que caen los preconceptos y los dogmas del pasado, que se abandonan, aunque a veces a regañadientes, lo que se pensaban eran verdades irrefutables. Es como si, en una compleja operación mental, cada persona evaluara los costos y los beneficios de cambiar contra los costos que impone la supervivencia del viejo modelo: más allá de cierto punto estos se hacen insostenibles y es preferible correr los riesgos que se asocian a la nueva situación. Esta evaluación, que suponemos de algún modo hará cada quien en los momentos más difíciles, no se produce con la nitidez de las escogencias individuales normales en la vida económica, sino que va ganando fuerza en múltiples interacciones sociales espontáneas o formales, se va multiplicando y creciendo hasta imponerse como un estado de opinión colectiva difícil de desconocer por los que gobiernan.

Hemos mencionado de pasada, en el párrafo anterior, el papel a veces importante asumido por el Fondo Monetario Internacional. Por más que el FMI haya condicionado, en alguna medida, ciertos cambios económicos en América Latina y en otras regiones del mundo, no hay ningún indicio serio que señale a tal institución como la verdadera responsable de los ajustes. A pesar de que cierta izquierda ha denunciado al FMI como la punta de lanza del neoliberalismo, responsabilizándolo por las dificultades de los ajustes sufridos, ninguna de estas acusaciones resiste el examen más superficial que pueda hacerse.

En primer lugar porque el FMI siempre ha intervenido a petición expresa de los gobiernos cuando estos, generalmente en situaciones críticas, han buscado financiamiento y asesoría para emprender ciertas reformas. En segundo lugar porque su supuesto recetario, que ha cambiado bastante a lo largo del tiempo, no propugna específicamente medidas liberales sino, apenas, un manejo menos irresponsable de las cuentas fiscales. El mejor ejemplo en este sentido lo ofrecen los recurrentes consejos de aumentar los impuestos que siempre ha dado la institución –medida muy poco liberal por sí misma y, en ocasiones, francamente contraproducente– cualquiera sea la situación de los países que acuden a ella. Es verdad que el FMI ha insistido en que los países que recurren a sus préstamos o paquetes de ayuda saneen sus cuentas fiscales, reduciendo sus déficits, pero esta recomendación no puede estimarse, seriamente, que provenga de ideología política alguna: representa nada más que pedir un poco de sensatez a quien, precisamente, solicita convertirse en su deudor. En tercer lugar, como ya hemos visto, el FMI se opuso o fue renuente a apoyar algunos de los cambios más profundos y de las medidas más imaginativas que se tomaron para salir de la crisis, como

el programa chileno, el ajuste boliviano o la caja de conversión de Argentina. Es obvio también que algunos gobernantes, enfrentados a los costos políticos de desmontar el sistema patrimonialista precedente, han tratado de exagerar el papel que le cupo al FMI. Lo han hecho, a pesar de la pérdida de prestigio que pudiera significar el aparecer como aceptando las directivas de una institución extranjera, por las claras ventajas de poder presentarlo como chivo expiatorio ante la opinión pública, desviando así las críticas que podrían recaer sobre sus propias personas.

En suma, el papel del FMI ha sido exagerado tanto por gobiernos que no querían hacerse plenamente responsables de sus actos como por una oposición que, escudada aún detrás de la crítica al "imperialismo" propia de otras épocas, ha querido encontrar un culpable para lo que no son sino las consecuencias directas e inevitables del modelo populista e intervencionista de gestión pública. No puede negarse, por supuesto, que dicha institución internacional haya alentado o respaldado muchas de las nuevas políticas que se han implementado, aunque tampoco puede dejarse de lado su insistencia en aumentar los impuestos o promover devaluaciones que, en ciertas condiciones, retardaron o dificultaron los propios ajustes que se decían propiciar. En el mismo sentido cabe mencionar su prédica, ahora ya felizmente abandonada, a favor del otorgamiento de subsidios directos a los sectores más pobres de la población, política social evidentemente muy poco propicia para la consolidación de reformas estructurales y para el cambio del rol del estado frente a la sociedad civil. [V. al respecto nuestra crítica en Sabino, *De Cómo...*, Op. Cit., pp. 78 y ss.] Por todo esto creemos que no puede considerarse al FMI –lo mismo que a otras instituciones internacionales similares– más que un factor contribuyente a un proceso de cambios que, en definitiva, tenía una lógica interna propia y una dinámica imposible de detener.

14.3 Lo Económico y lo Político

Los procesos de cambio que estamos estudiando se dieron en un contexto de luchas políticas, a veces muy ásperas, entre fuerzas que los apoyaron o adversaron según la situación. Diversos grupos sociales se pronunciaron muchas veces en contra de las reformas, al sentir que sus intereses se veían afectados o temer por las consecuencias que podrían acarrear ciertas medidas. Estas, por lo general, perjudicaron a sectores sociales específicos y bien delimitados mientras que sus beneficios recayeron sobre categorías más amplias e imprecisas, como los consumidores o usuarios, los potenciales empresarios que podrían entrar al mercado o la población en general. Se creó una asimetría, bien conocida en la bibliografía, [Especialmente en la de la escuela del *Public Choice*.] entre grupos de presión bien organizados y poderosos, por una parte, y un interés general que sólo tenía medios mucho más limitados para hacerse escuchar y defender. Repasemos, brevemente, la lista de quienes se sintieron en la obligación de impedir o de reducir el alcance del proceso de cambios.

Se opusieron en general a las reformas, porque éstas los afectaban de un modo directo, tres grupos sociales de singular predicamento: los sindicalistas, los empresarios proteccionistas y los funcionarios públicos de todo nivel. Aparte debe destacarse la actitud singularmente crítica que tuvo –y aun tiene en buena medida– la intelectualidad latinoamericana durante estos procesos de transformación. La oposición de los primeros, en vista del desarrollo precedente de la región, resulta comprensible y fácilmente explicable, pero no ocurre así con la posición de los intelectuales, que requeriría de más complejas explicaciones.

Muchos de los empresarios de América Latina no fueron otra cosa que personas bien relacionadas con un poder político que los proveyó de oportunidades excepcionales para enriquecerse. Muy alejados de la figura creativa, que asume riesgos, del capitalista clásico, [Cf. von Mises, *Op. Cit.*, pp. 349 a 355, *passim*.] estos hombres de empresa disfrutaron siempre de medidas proteccionistas frente al comercio exterior, de créditos blandos, de exenciones impositivas y, a veces, hasta del capital inicial que les fue cedido graciosamente para que se iniciaran en los negocios. Coaligados en cámaras y asociaciones patronales pudieron hacer valer, ante cada cambio político, sus privilegios adquiridos, y siempre fueron un factor importante a la hora de tomar decisiones de política económica. No es sorprendente que se hayan opuesto al levantamiento de las barreras arancelarias, que hayan pedido devaluaciones que los ayudaran a exportar, que les costara adaptarse al entorno competitivo que poco a poco se fue generando.

Los sindicalistas, por su parte, adquirieron en América Latina todo su poder bajo el imperio de los gobiernos populistas. Con Vargas y Perón, en el seno del PRI, con AD en Venezuela y con la Unidad Popular en Chile, por ejemplo, el sindicalismo se convirtió en una de las más importantes fuerzas en el panorama político de cada país. Este sindicalismo, organizado en grandes confederaciones de alcance nacional, negoció salarios mínimos y aumentos generales de sueldos, promovió y hasta participó en los controles de precios y siempre se situó al lado de los pseudo empresarios proteccionistas para exigir también su cuota en el reparto general de prebendas y beneficios. Los sindicalistas ganaron prestigio ante sus "bases" en la medida en que, además, consolidaban un régimen laboral sumamente costoso que, si bien alentaba indirectamente el desempleo y el mercado informal, producía en cambio resultados tangibles para los trabajadores que se cobijaban bajo el sindicato. Incursionaron también en todo lo relativo a la seguridad social, convirtiéndose en pieza fundamental del sistema de reparto y de todas las instituciones conexas que de éste dependían. Las reformas, es obvio, significaron una amenaza directa a toda esta compleja maquinaria político-sindical y, por ello, fueron combatidas con tenacidad y sin cuartel.

Al referirnos a los funcionarios públicos, en un sentido general, es preciso hacer algunas distinciones mayores. Tenemos en primer lugar a quienes, controlando la maquinaria del estado, se situaron en cargos políticos de importancia, fueran estos electivos o no. Esta especie de élite convivió con empresarios y sindicalistas, construyó de algún modo el estado populista –o lo continuó, según los casos– y se sintió siempre comprometida,

como es natural, con un modelo político que fue su razón de ser y, generalmente, le dio también una posición económica envidiable. Ellos fueron los que trataron de salvar hasta último momento el viejo orden, los que hicieron los ajustes parciales que desembocaron en nuevas crisis, los que tuvieron que adaptarse lentamente a la cambiante realidad en la que les tocó gobernar.

Los funcionarios menores, la burocracia, en el sentido vulgar del término, tampoco vio con buenos ojos la modificación de un sistema prebendario que los favorecía con una desusada estabilidad, a pesar de que sus ingresos reales fueron mermando con el deterioro del modelo. Lo mismo ocurrió con los dirigentes y trabajadores de las empresas públicas, directamente afectados por los recortes presupuestarios y por las privatizaciones, y con los trabajadores del área social del estado, especialmente los de la educación y la salud. Todos estos grupos se opusieron a las reformas por sentirse directamente afectados por ellas, aunque, en algunos casos, operaron también razones de corte ideológico o político condicionando su conducta.

Este último elemento nos lleva a considerar, aunque sólo sea brevemente, la posición asumida por la intelectualidad latinoamericana durante estos años. Conocida es su posición de izquierda y su recusación, casi sin excepciones, a todo lo que tuviese que ver con una organización social basada en el libre mercado. Los intelectuales se vieron afectados marginalmente por los cambios de política económica que hemos estudiado, y esto sólo en los casos en que se hicieron recortes al presupuesto de las universidades o a las subvenciones destinadas al sector cultural. Como por lo general estas reducciones no fueron de mayor significación, no puede ensayarse aquí una explicación tan directa como en relación a los otros grupos que acabamos de analizar. Tal vez la intelectualidad, casi nunca muy entusiasta con la economía de mercado, no pudo percibir el sentido real de las transformaciones que se producían; tal vez su conservatismo le impidió adaptarse a las nuevas realidades que se iban conformando; quizás, muy lentamente y con reticencias, algo esté empezando a cambiar en academias y universidades. No queremos ir más allá en este punto porque pensamos que su consideración profunda nos apartaría por completo de la línea expositiva que estamos siguiendo.

Lo cierto es que, con todas estas fuerzas en contra, parece casi milagroso que en Latinoamérica haya podido ocurrir algún cambio. No había, en sentido contrario, más que pequeños grupos liberales o favorables al liberalismo que propusieran una transformación estructural, no había grandes partidos ni organizaciones empresariales o populares que alentaran el viraje hacia una economía de mercado. Esta circunstancia sirve para explicar las dificultades del proceso que ya hemos apuntado más arriba, pero no aclara, por supuesto, por qué en cambio pudieron culminarse varias reformas exitosas y efectivas. Con dirigentes poco comprometidos ideológicamente, y a veces hasta venales y corruptos, con la oposición de los sectores mejor organizados de la sociedad, sin mayores experiencias previas y con un apoyo internacional mucho más limitado de lo que se supone, ¿cómo pudo diseñarse y ejecutarse una política que contradecía de

plano el pensamiento económico heredado y consolidado, cómo pudo sostenerse y llegar a triunfar?

La respuesta, por cierto, tiene varias dimensiones. Por una parte debemos recordar que los ajustes profundos sólo se realizaron cuando la crisis de cada economía, o quizás debiéramos decir, más exactamente, de cada sociedad, llegó a un punto tal en que la decisión por hacer algo que revirtiera efectivamente la situación se impuso a las conciencias como una necesidad imperiosa y urgente. La idea de "tocar fondo", ya comentada, parece resumir a la perfección este primer aspecto. Debemos tener en cuenta, por otra parte, el llamado "efecto demostración", la convicción de que lo que había dado resultado en otros lugares, ante problemas semejantes, podía ser alcanzado también en la crisis que cada gobernante tenía ante sí. A partir del caso chileno, y luego más claramente con el boliviano, los dirigentes de las otras naciones vieron la posibilidad real y concreta de seguir una solución semejante a la de estas experiencias. El contexto mundial, en el que destacaban las aperturas hacia el mercado del Reino Unido y de los Estados Unidos, el colapso del comunismo y la creciente globalización (v. *supra*, 4.1), operó también indudablemente en este mismo sentido.

Pero si los ajustes lograron sostenerse en el tiempo, si se mantuvieron más allá de los paquetes de *shock* iniciales, no fue solamente porque se asumieron como una solución desesperada o porque el contexto internacional los propició. Hubo algo en las medidas mismas, en sus resultados a corto y mediano plazo, que debilitó todas las reticencias ideológicas existentes, que pudo vencer la resistencia al cambio tanto de los dirigentes como de los dirigidos. Los resultados, como luego veremos (v. *infra*, cap. 15), fueron por lo general exitosos, tremendamente exitosos, con algunas excepciones que convendrá examinar de inmediato para mejor comprender el sentido del proceso.

Los tres casos que parecen ser anómalos en este sentido ya han sido tratados en páginas anteriores, y son los de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Collor de Mello en Brasil y Salinas de Gortari en México (v. *supra* 8.3, 9.3 y 12.3). Los dos primeros cayeron víctimas de acusaciones de corrupción pero, más allá de este problema coyuntural, lo importante parece ser que hicieron ajustes demasiado parciales y limitados. A pesar de que ambos iniciaron reformas que, en su momento, parecieron drásticamente apartadas del modelo anterior de gestión, la perspectiva de la historia permite apreciar que en esos dos casos faltó una disciplina fiscal auténtica, se hicieron muy limitadas privatizaciones y, en general, no se avanzó a fondo en las principales reformas económicas y políticas. Todo esto se expresó, para el común de los mortales, "generalmente ignorante de las verdades de la economía", [Rothbard, Murray, *America's Great Depression*, Richarson & Snyder publ., New York, 1983, pág. 45.] en el angustiante y perturbador fenómeno de la inflación. Porque, si repasamos los casos analizados, encontraremos que los ajustes que llevaron a cabo estos dos líderes se detuvieron allí donde otros habían obtenido éxitos resonantes, en la lucha contra la escalada incesante de los precios. Esto sin duda atizó el descontento popular, incrementó la resistencia a los cambios y desembocó en obvios fracasos políticos.

Más complejo sin duda es el caso de México, donde las reformas de Salinas resultaron bastante exitosas, en especial en cuanto a proporcionar la necesaria estabilidad económica. Salinas, en todo caso, no se vio obligado a apartarse del poder como Collor y Pérez, y hasta pudiera decirse que, de haber contenido Zedillo la posterior devaluación, su figura hubiese sido juzgada seguramente con mayor benevolencia por la historia. Debe apuntarse además que el ajuste de Salinas, en propiedad, no fracasó como tal: fueron los sucesos políticos, más que los económicos, los que desestabilizaron el final de su gestión y fue la incapacidad de aislar ambas esferas, tan típica de México, la que llevó al desenlace que conocemos.

Si tomamos en cuenta estas tres experiencias y las evaluamos conjuntamente con los casos más frecuentes en que los ajustes dieron mejores resultados políticos, tendremos ante nosotros un panorama que muestra el poderoso influjo que ejerció sobre las poblaciones latinoamericanas uno de sus logros clave, **la estabilidad**. La estabilidad, junto con la desregulación que permitió que millones de personas se incorporaran a un mercado crecientemente más libre, produjo un efecto casi mágico sobre la actividad económica en todos los países donde estas reformas se han llevado a cabo. Las cifras muestran cómo se produce rápidamente el crecimiento, las vivencias personales hablan de un clima donde renace de pronto la confianza y se comienzan a desplegar energías que, aunque latentes, nadie imaginaba que pudiesen existir.

Este poder del mercado libre explica, como nos lo destacara ante una pregunta Alberto Benegas Lynch (h), [En entrevista ya mencionada realizada en Buenos Aires, 1997.] los cambios tanto en el clima político como en las magnitudes macroeconómicas que pueden observarse, por ejemplo, en Argentina, a pesar de los problemas bien conocidos que aquejan al país del sur: corrupción, supervivencia del autoritarismo heredado de las dictaduras, debilidad del estado de derecho y un largo etcétera que el lector podrá imaginar por sí mismo. Las reformas, al cambiar las reglas del juego y generar estabilidad, modifican en poco tiempo la correlación de fuerzas que tan desfavorable se presenta al comienzo de los ajustes, atrayendo el apoyo popular necesario para encarar problemas más estructurales. [V. Cavallo, D., Op. Cit.] Al encontrar nuevas oportunidades, al sentir cómo se detiene el descenso en su nivel de vida, ya no son todos los empresarios proteccionistas ni todos los afiliados sindicales o funcionarios públicos los que se oponen al cambio: la resistencia va enseguida quedando confinada a grupos cada vez más reducidos, a los pocos verdaderamente afectados, entre los que se cuentan sin duda también los dirigentes que han construido su modo de vida en función de la vieja situación.

Por esta misma razón, por la increíble capacidad de cambio que tienen millones de personas que de pronto se encuentran con más libertad para trabajar, ahorrar y emprender actividades productivas, muchos analistas piensan, desde diversas posiciones ideológicas, que lo fundamental es el cambio económico no importa bajo qué circunstancias políticas éste se presente, pues las realidades de la política tienden luego a adaptarse a esta modificación fundamental. Como el problema es complejo, y

como la idea posee bastante de verdad, nos dedicaremos a examinarla en lo que resta de este capítulo.

La posición mencionada tiene su origen, muy probablemente, en el éxito alcanzado por Chile durante la larga dictadura del General Augusto Pinochet. Surgió la convicción entonces de que las amplias reformas que se realizaron allí sólo pudieron llevarse a cabo bajo la égida de un gobierno fuerte, capaz de acallar los reclamos de sindicatos y organizaciones partidistas, en un clima donde el debate político se redujera a la mínima expresión. El posterior ejemplo de China, con su amplia apertura hacia el mercado bajo el férreo control del Partido Comunista, y el contraste con la caótica situación surgida en Rusia y otros países del Este que, en cambio, comenzaron una apertura política antes de la reforma económica, alimentaron la idea de que el proceso de cambios tenía un orden que era preciso respetar si se quería alcanzar el éxito. El argumento posee, sin duda, cierta lógica, aunque presenta también fallas conceptuales y prácticas que es preciso considerar.

Si imagináramos un país ideal cuya economía estuviese fuertemente intervenida por el estado y cuyo sistema político, en concordancia, se rigiese por normas poco transparentes y un autoritarismo más o menos encubierto, resultaría más lógico, en principio, comenzar por las reformas económicas y luego seguir por las políticas para obtener resultados tangibles y duraderos. Al cambiar primero la fisonomía de lo económico se lograría una expansión de los intercambios y de la producción, con el consiguiente mejoramiento en el nivel de vida. Este, a su vez, serviría para suavizar las tensiones latentes en la sociedad, creando las condiciones para una apertura gradual de la conducción política hacia un régimen más democrático y transparente. Al proceder en sentido contrario, por otra parte, la apertura política permitiría expresar con amplitud todo el descontento contenido y, en medio de una situación económica precaria, podría llegarse tanto a un retroceso político como a una situación caótica o de muy difícil control.

A pesar de la aparente claridad del argumento es preciso señalar, en primer lugar, que la elección mencionada –comenzar por lo político o por lo económico– no se presenta nunca de este modo a los gobernantes: si recordamos que en las sociedades hay fundamentales procesos espontáneos, imposibles de dirigir o controlar (v. *supra*, 4.2), y sólo un margen bastante estrecho para las acciones autónomas de los dirigentes, comprenderemos enseguida que estos no pueden escoger a su arbitrio sobre qué puntos focalizar su acción. Hay ciertas reformas, tanto políticas como económicas, que pueden emprenderse mediante una acción consciente y deliberada desde el poder, pero hay un enorme ámbito en el que el gobernante apenas si puede influir, o sólo puede influir muy limitadamente. Nadie puede cambiar, mediante un decreto, el sistema patrimonialista mexicano o el carácter petrolero de la economía venezolana, nadie puede detener de un día para otro el clamor de quienes piden un gobierno democrático, como en Checoslovaquia, o buscan la independencia nacional, como aconteció con las repúblicas de la extinta Unión Soviética. El gobierno, por lo tanto, se ve

precisado a tomar decisiones frente a los sucesos tal como se van presentando, sin poder escoger generalmente el verdadero curso que va tomando la situación, en una serie de acciones que más son respuesta a la cambiante situación que enfrenta que madurados planes orientados a objetivos de largo plazo.

Muchas reformas económicas, sin embargo, pueden diseñarse y ponerse en práctica desde el poder de un modo deliberado y consciente aunque, aun así, la aceptación y el resultado que provoquen dependerá en gran medida de factores muy poco controlables. Cuando es posible elegir, de todos modos, tendrá más sentido procurar primeramente la estabilidad macroeconómica y proceder luego con la apertura política, para evitar tener que realizar la reforma de la economía bajo presiones excesivas, que impiden seguir un curso ordenado de acción.

Hay varios casos en que se procedió de esta manera, con variada fortuna según las circunstancias. Pinochet trazó un calendario de apertura política tan holgado en sus plazos, pero tan rigurosamente respetado, que logró una transición pacífica hacia la democracia. Pero otros gobiernos no fueron tan prudentes o no pudieron organizar tan bien las cosas: el ejercicio del poder no sólo genera una fascinación inmensa sobre los gobernantes, que fomenta el deseo insaciable de permanecer en el cargo y les impide ver el momento más propicio para su retiro, sino que alienta además prácticas económicas de tipo mercantilista que pueden poner en serio peligro la propia apertura económica. Un ejemplo típico en este sentido es el de Indonesia, donde el general Suharto terminó poniendo en peligro las propias reformas realizadas y tuvo que salir del poder en medio de una importante devaluación y de una presión popular incontenible. La propia liberalización económica, por otra parte, provoca "mayores demandas de liberalización y democratización en lo político" [Cartas, Op. Cit., pág. 150. V. también, *infra*, cap. 16.] que no siempre son atendidas con la presteza y autenticidad que se necesitan.

Si el caso chileno, y algunos de extremo oriente, hicieron suponer que el mejor clima para la apertura económica era el de gobiernos autoritarios, no sujetos a los vaivenes propios de toda democracia, la historia posterior latinoamericana mostró luego que la relación entre reformas económicas y políticas podía asumir otras modalidades bien diferentes. La experiencia boliviana, donde después del retorno a la democracia se realizó una apertura económica efectiva y duradera, fue el primero de una serie de casos donde se procedió primero a la apertura política y luego a la realización de los ajustes fiscales y económicos. Argentina, Perú y Brasil, y en buena medida Uruguay, El Salvador y Nicaragua, son buenos ejemplos dentro de nuestra región, a los cuales debiéramos añadir situaciones similares en Asia y Africa y las propias reformas económicas emprendidas también en los países desarrollados, como Estados Unidos, Gran Bretaña y Nueva Zelanda.

Una reflexión sobre estos casos, como en parte hemos hecho en la segunda parte de este libro, pone de manifiesto que de ningún modo es necesario el autoritarismo para

emprender reformas económicas liberalizadoras. Es verdad que casi todos los gobiernos que las hicieron recurrieron, en mayor o menor medida, a medidas ejecutivas expeditivas, como decretos de emergencia o de "necesidad y urgencia", pero ello no parece implicar la necesidad de regímenes autoritarios sino más bien la conveniencia de actuar rápida y coordinadamente cuando se trata de salir de crisis agudas, que ponen en peligro la propia estabilidad de las instituciones. Lo que sí resulta importante en este sentido es la existencia de un liderazgo fuerte, de una conducción que, ya sea por convicciones ideológicas como en Chile, o por otras razones más coyunturales, esté convencida de la necesidad de aplicar las reformas sin dilación y sin retaceos. [V. Morandé, *Op. Cit.*, pág. 82.] Este liderazgo político, expresado como confianza que se deposita en el gobernante y como voluntad, de parte de éste, para ejecutar un programa coherente y profundo, parece ser una condición imprescindible para el éxito de los ajustes.

Si éstos se realizan con una mínima pericia técnica, si cumplen, como veremos en el capítulo siguiente, con los requisitos básicos para dar un auténtico giro a la política económica, sucede por lo general que la ciudadanía no sólo acepta la acción del gobernante sino que además la estimula y la apoya. Los triunfos electorales de Menem, Fujimori y Cardoso hablan elocuentemente a este respecto y sirven para despejar cualquier duda en cuanto a la necesidad de un autoritarismo que, en el mejor de los casos, sólo podría considerarse como un recurso temporal, ante situaciones políticas muy especiales, necesario sólo para sortear algunos problemas iniciales del cambio económico.

Decimos "en el mejor de los casos" porque un examen más detenido de la cuestión nos lleva a detectar en el autoritarismo reformista una contradicción fundamental: ¿cómo pueden defenderse las libertades económicas y, simultáneamente, considerar irrelevantes las violaciones a los derechos personales y políticos de las personas? ¿Con qué autoridad moral puede decir el gobernante que los ciudadanos gozan de unas libertades y no de otras, o que él tiene el derecho a diseñar la fisonomía de una sociedad más allá de la voluntad misma de los interesados? ¿Qué liberalismo es ese – para plantear la cuestión ya en más claros términos filosóficos– que permite comerciar y producir pero no expresarse públicamente, o que viola los derechos a la libertad de circulación y asociación? Pensar que la libertad económica puede imponerse a los ciudadanos mediante los recursos de las dictaduras es caer, como ya se lo ha denunciado, en un "constructivismo racionalista" de la peor especie, es afirmarse "en la idea de que se pueda construir una estructura social concebida intelectualmente por los hombres e impuesta de acuerdo a un plan sin tener en consideración los procesos culturales evolutivos", [Hayek, citado por Fontaine, *Op. Cit.*, pág. 116.] que se manifiestan en la opinión y la voluntad de las personas concretas.

Tendremos oportunidad de volver sobre estos interesantes problemas en el último capítulo de esta obra, cuando exploremos nuevamente, ya de cara al futuro, las relaciones entre los cambios estructurales económicos y políticos. Pero ahora, para

completar nuestro análisis de los ajustes, deberemos detenernos en una descripción sistemática que nos permita poner en orden lo que se desprende de los estudios de caso ya realizados y evaluar los efectos y resultados concretos que han producido en las naciones latinoamericanas.

Capítulo 15

Los Ajustes y sus Consecuencias

15.1 Fisonomía General

En el capítulo anterior hemos procurado trazar una síntesis del desenvolvimiento histórico que llevó las naciones latinoamericanas desde el sistema cerrado del intervencionismo estatal hacia economías más abiertas y libres. Nos toca ahora abordar los aspectos más sustantivos de la transformación efectuada, describiendo las acciones más representativas que se realizaron en cada ámbito de la política económica. Para ello, abstrayendo las particularidades que tuvimos oportunidad de destacar durante los estudios de caso, intentaremos llegar a una visión general que ponga de relieve lo que tienen en común las experiencias nacionales. Será como si dibujáramos el perfil de un ajuste típico o ideal, de un modelo más o menos abstracto de reforma que nos permita apreciar las líneas principales que lo caracterizan.

Las principales áreas a tomar en cuenta para realizar un ajuste exitoso son las siguientes:

1) Reducción o Eliminación del Déficit Fiscal

Cuando un país enfrenta una severa crisis fiscal todas las variables económicas parecen descontrolarse al unísono: hay escasa inversión y poco crecimiento, las deudas no pueden pagarse, la moneda pierde aceleradamente su valor, aumentan el desempleo y el malestar social y el mismo clima político parece desestabilizarse peligrosamente. Como el problema surge, en definitiva, del desmesurado papel del estado en la economía, un primer punto a modificar es el relativo al equilibrio de sus cuentas. Este no puede alcanzarse, por otra parte, si no se emprenden medidas más amplias, que eviten la recurrencia de los déficits y la reaparición de inflación, por lo que

hay un conjunto mínimo de acciones, más coyunturales que estructurales, que constituyen la base inicial de todo ajuste.

Reducir el déficit fiscal, en este sentido, resulta decisivo. Ello es casi imprescindible para dominar la inflación y para proporcionar a los agentes económicos la indicación clara de que el gobierno también está dispuesto a realizar sacrificios. Como todo déficit, el del fisco puede reducirse por la vía de aumentar los ingresos, disminuir los egresos o realizar ambas cosas a la vez. Las medidas principales para reducir los gastos del estado son:

Reducción de los subsidios indirectos: se trata de eliminar las transferencias que se realizan a empresas privadas o estatales para mantener precios artificialmente bajos. Como en una economía inflacionaria estos subsidios tienden a aumentar progresivamente, al anularlos o reducirlos en forma drástica se contribuye de un modo muy directo al equilibrio de las cuentas fiscales. El principal subsidio que se debe eliminar, por los efectos sumamente negativos que tiene sobre la inflación y sobre las cuentas externas del país, es el *subsidio cambiario*, que se crea al fijar un valor artificial de la moneda cuando se impone un control de cambios para que las importaciones no aumenten de valor. Nos referiremos nuevamente a este punto cuando tratemos lo relativo a la política cambiaria.

Reducción del empleo público: las abultadas nóminas de los funcionarios públicos de todo nivel también constituyen un renglón importante de los gastos estatales, aunque muchas veces sus sueldos reales resultan bastante bajos, por el efecto erosionador de la inflación. Una reestructuración del estado que congele vacantes, estimule planes de retiro voluntario y cierre oficinas innecesarias puede resultar una señal muy convincente de que el déficit habrá de controlarse. Los despidos masivos, que pocas veces se ejecutan, pudieran ser una solución eficaz, pero traen asociado un malestar político y social que pocos gobiernos están en condiciones de afrontar. Por ello es más usual la aplicación de medidas progresivas, que sólo tienen efectos duraderos cuando se las ejecuta con decisión y continuidad.

Reestructuración de la deuda: al llegar al momento de la crisis los pagos por concepto de deuda interna y externa van comprometiendo una proporción cada vez mayor del presupuesto nacional. Para evitar este problema, que además ocasiona una rigidez en las cuentas públicas muy difícil de manejar, es preciso convenir nuevos plazos y crear instrumentos financieros que permitan reprogramar los pagos, obtener períodos de gracia y reducir –cuando es posible– los intereses. Es en este punto que los organismos internacionales, como el FMI, pueden resolver muchos problemas que de otro modo pesarían muy negativamente durante el ajuste.

Disminución del gasto superfluo: muchos son los gastos públicos que pudieran recortarse en todo estado sin alterar para nada las funciones que éste desarrolla. Nos referimos a ciertas prebendas que reciben los funcionarios de mayor jerarquía, controles innecesarios, procedimientos duplicados o arcaicos, agasajos, publicidad y otros rubros

similares. No es fácil cuantificar la importancia de estos desembolsos pero, en la práctica, son muy pocos los gobiernos que han renunciado a ellos en una medida tal que afecte significativamente el presupuesto. Las medidas que se toman, por lo general, son más que todo cosméticas y efectistas –como la reducción de sueldos de funcionarios de alto nivel– aunque un ajuste serio de las cuentas fiscales debería tomar muy en cuenta este punto.

Privatizaciones: Al vender empresas públicas los gobiernos dejan de incurrir en elevados gastos que, de este modo, desaparecen definitivamente del presupuesto. Como no es posible privatizar estas empresas de un modo inmediato y como el tema, por sí mismo, amerita una consideración más específica, trataremos el punto más adelante de forma independiente.

Entre las medidas que se toman para incrementar los ingresos públicos cabe destacar:

Aumento de la recaudación impositiva: muchas veces la estructura tributaria de los estados es arcaica y poco eficaz. Para aumentar los impuestos se debe por lo general proceder a una reforma que reduzca las complejidades del sistema –que aumentan la evasión– y simplifique el cálculo y el cobro de impuestos. En Latinoamérica, donde la mayor parte de los ingresos fiscales provenía del impuesto sobre la renta y de la recaudación aduanera, se dio un viraje casi universal hacia la implantación del impuesto al valor agregado, un mecanismo que, aunque en parte regresivo, garantiza un ingreso mucho mayor y más fluido a la hacienda pública y no desalienta las inversiones nacionales o extranjeras, pues grava básicamente el consumo y no el ahorro. El IVA, o las variantes que tiene en diversos países, ha resultado una fuente muy importante de ingresos dadas las dificultades para incrementar las tasas de por sí ya altas del impuesto a la renta y la reducción de aranceles que formó parte de la reforma (v. *infra*).

Aumento de las tarifas de los servicios públicos: en una economía intervenida es normal que el estado posea empresas de servicios con precios artificialmente bajos, que además van quedando rezagados con respecto a la inflación. Al sincerar estos valores se evita una fuente importante del déficit fiscal y se prepara el camino para las necesarias privatizaciones (v. *infra*). Estos aumentos pueden considerarse, en propiedad, como parte de la eliminación de subsidios ya mencionada más arriba, aunque se presentan aparte porque inciden directamente sobre los ingresos y no sobre los egresos del fisco.

Privatizaciones: la venta de activos públicos genera ingresos que pueden nivelar las cuentas del fisco. No obstante hay que recordar que estos ingresos son no recurrentes y que las privatizaciones, por la preparación que necesitan, no son eficaces para superar problemas de corto plazo (v. *infra*).

Préstamos: cuando se llega a la crisis la capacidad de endeudamiento del estado, como es lógico, se ha reducido prácticamente a cero. Pero a veces el FMI u otros organismos internacionales han prestado dinero a gobiernos en dificultades, cuando estos han mostrado la intención de realizar efectivos planes de ajuste que requieren de un apoyo financiero inmediato. No puede abusarse sin embargo de este recurso puesto que, precisamente, todo ajuste significa que se habrán de encontrar nuevos equilibrios fiscales que eviten sucesivos endeudamientos.

2) Liberación de Precios

La liberación de los precios, señales fundamentales de la economía, constituye otro punto destacable en todos los ajustes que han logrado resultados sustantivos. Con precios administrados se producen distorsiones acumulativas que terminan por retardar el crecimiento económico y provocar desabastecimiento o, cuando interviene el estado para financiarlos, déficits fiscales de consideración. Esta medida es complementaria de la eliminación de los subsidios indirectos, aunque tiene un mayor alcance pues abarca:

Precios de bienes y servicios: los ajustes normalmente eliminaron la compleja maraña de precios administrados que se había ido creando en las economías controladas de América Latina. En algunos casos, y sólo transitoriamente, se mantuvieron algunos precios fijados por decreto para ciertos productos de consumo masivo, como alimentos, medicamentos y combustibles. En cuanto a los servicios públicos –teléfonos, agua, electricidad, etc.– no se procedió de un modo tan directo, en parte porque las empresas que los proveían estaban en manos del estado, en parte por el carácter monopólico que estos servicios tenían en la mayoría de los casos.

Tipo de cambio: el valor de las monedas extranjeras, en cualquier economía, es un precio de importancia fundamental. Los ajustes eliminaron siempre el control de cambios y la existencia de precios diferenciales para la moneda, aunque no por ello puede decirse que el tipo de cambio haya quedado fijado libremente por el mercado. Volveremos sobre este punto cuando tratemos de la política monetaria.

Intereses: las políticas intervencionistas se han debatido siempre entre el deseo de que haya intereses lo suficientemente bajos como para estimular el crecimiento económico y a la vez lo bastante altos como para generar ahorro e impedir la fuga de capitales. Un buen punto en la mayoría de los ajustes fue dejar que este equilibrio quedara más o menos librado a las fuerzas del mercado, evitando las variaciones extremas que producían de hecho las distintas políticas oficiales. Hay que reconocer, sin embargo, que casi siempre los bancos centrales respectivos tuvieron y continúan teniendo una influencia indirecta muy grande en la fijación de las tasas de interés.

3) Política Monetaria Restrictiva

Junto con las medidas anteriores, y para que la reducción del déficit pudiera tener un efecto directo en el control de la inflación, se impuso siempre una política monetaria muy mesurada, evitando la emisión inorgánica de dinero y monitoreando muy de cerca las magnitudes de la masa monetaria. En algunos casos se procedió más gradualmente que en otros, pero en general la tendencia fue muy clara en cuanto a acabar con la etapa anterior de dinero fácil y abundante. El abandono del keynesianismo, que sobrevivió hasta bien entrados los años ochenta, se ha consumado así casi por completo en todos los países latinoamericanos. [V. Frediani, *Planes...*, Op. Cit., pp. 45 a 47.]

4) Estabilización Cambiaria

Los ajustes, de modo casi unánime, decidieron poner fin a la manipulación del tipo de cambio para obtener resultados en la esfera real de la economía. Incorporando la desastrosa experiencia que en todas partes produjo el control de cambios se eliminó por completo esta política, que bloqueaba cualquier intento serio de apertura económica hacia el exterior y descapitalizaba a los países, produciendo como consecuencia devaluaciones sucesivas cada vez más amplias.

A partir de esta convicción fundamental, asumida más temprano o más tarde en todos los países de la región, se han desarrollado políticas monetarias bastante disímiles que van desde la caja de conversión adoptada en Argentina hasta la flotación bastante limpia que siguen los chilenos y, en menor medida, los mexicanos. En el primer caso, así como en las muchas situaciones en que se busca utilizar el "anclaje" del tipo de cambio para combatir la inflación, se limita la emisión monetaria a las reservas disponibles de divisas, mediante una fórmula directa, como en Argentina, o más compleja y dependiente de las decisiones del banco central respectivo, como en los demás países. La creciente autonomía que esta institución ha ido logrando en los países de la región permite que la política del anclaje del tipo de cambio se esté desarrollando con bastante éxito.

Al fijar el valor de la moneda extranjera, o devaluarla muy lentamente, mientras prosigue todavía cierta inflación en los precios en moneda local, se produce una revaluación implícita de ésta que ha preocupado a muchos observadores: las exportaciones tienden a decaer y las importaciones a aumentar, con el consiguiente desequilibrio de la balanza comercial. ¿Por qué, podría preguntarse, se puede mantener un tipo de cambio que tiende a la sobrevaluación y en cambio lo contrario, la constante devaluación, acarrea una presión inflacionaria que a la postre se hace indetenible?

Cuando se produce una devaluación los precios internos tienden a ajustarse casi automáticamente al alza del valor nominal de la moneda local, con lo que se produce inflación. La rigidez del aparato productivo, la ineficiencia que condicionaron décadas de proteccionismo y otros factores que tienen que ver con las imperfecciones de los mercados nacionales producen esta presión inflacionaria. En cambio la tendencia a la sobrevaluación, si es compensada por la entrada de capitales externos que equilibran la

balanza de pagos, ejerce una presión en sentido contrario: va forzando a la industria local a adaptarse a los menores precios del mercado internacional, a ser más productiva y eficiente y a incorporar tecnología más moderna. Las obliga a competir, para decirlo en una sola palabra. [Cf. *ídem*, pág. 53.]

Es verdad que los países que adoptan esta política resultan entonces muy vulnerables al flujo y reflujo de los capitales externos, pues una retirada masiva de fondos podría hacer inevitable una devaluación, como ocurriera en México en 1994; es cierto también que, en tanto se produce esta adaptación de las empresas locales a la competencia internacional pueden producirse recesiones, con episodios donde el desempleo asuma magnitudes importantes, como en Argentina durante 1995-96. Pero el hecho es que ambas dificultades han podido ser manejadas con bastante éxito y que, gracias a la política de anclaje del tipo de cambio, existe hoy una continua tendencia hacia una mayor productividad.

Argentina pudo mantener su paridad con el dólar a pesar de todas las dificultades que le trajo el efecto tequila. El desempleo, a pesar de que alcanzó niveles muy altos durante más de un año, comenzó luego a bajar. Cuando sobrevino la crisis del sudeste asiático a mediados de 1997 y los mercados de valores se hundieron pocos meses después, Argentina no sufrió esta vez ataques serios contra su moneda y, es más, el desempleo continuó con su tendencia descendente. Del mismo modo Brasil, que no tiene una caja de conversión sino un anclaje más flexible con el dólar, pudo soportar bien las presiones devaluacionistas a fines de 1997 y sólo tuvo que vender, en el momento peor de la crisis, menos del 20% de sus reservas para mantener el valor del real.

En suma, la política cambiaria de la mayoría de los países ha colocado ahora la presión sobre la economía local para que ésta se adapte a un entorno no inflacionario y compita con las empresas más eficientes del extranjero; ha impuesto un control implícito sobre el gasto fiscal –que es mayor cuando la autonomía del banco central se respeta en más alto grado– y ha inducido a los países a crear las condiciones para atraer y retener los capitales extranjeros que invierten en sus tierras. Es decir, ha contribuido decisivamente a que se mantengan y acentúen las condiciones de apertura económica, de transparencia en los mercados y de limitación de la intervenció n estatal, todas condiciones muy favorables para el desarrollo en un mundo globalizado. Si bien el caso de Chile es diferente, pues allí sí se utiliza el método de permitir la flotación de la moneda, hay que recordar que, después de dos décadas de cambios estructurales, la empresa del país andino se ha acostumbrado suficientemente a desarrollarse en un entorno competitivo y el gobierno ha abandonado hace tiempo todo resabio de política monetaria keynesiana (v. supra, 6.4) que pudiese estimular la inflación.

Quizás sea éste, a largo plazo, el modelo que puedan adoptar los demás países latinoamericanos cuando avancen más en la reforma profunda de sus economías, con lo que evitarían las fluctuaciones en el empleo mencionadas más arriba, o quizás la idea de una vinculación estrecha con el dólar vaya adquiriendo mayor aceptación, en la

medida en que progresen también los esfuerzos de integración con los Estados Unidos en un amplio mercado común continental. El futuro todavía permanece abierto a este respecto. Pero lo que está claro es que las políticas devaluacionistas de otros tiempos, los controles de cambios y las paridades "fijas" que se tratan de mantener sin un control adecuado de la emisión monetaria son, definitivamente, cosas del pasado.

5) Reforma Comercial

Esta es sin duda una pieza clave en todo ajuste, pues supone nada menos que el desmantelamiento de la estructura proteccionista, construida durante varias décadas, que sirvió como base del modelo de sustitución de importaciones. Las reformas comerciales latinoamericanas han procedido en general por etapas, para evitar un *shock* demasiado intenso sobre las industrias locales. En un primer momento se han eliminado la mayoría de las barreras no arancelarias –prohibiciones, cuotas, permisos, etc.– reduciendo a la par los aranceles más altos y unificando las categorías de los bienes para evitar excepciones e innecesarias complejidades. Luego se ha ido reduciendo progresivamente el arancel que pagan la mayoría de los artículos, siguiendo un cronograma difundido con antelación, hasta que se ha llegado al momento actual, donde casi todos los países poseen una estructura bastante simple y sólo subsiste una verdadera protección, en algunas partes, para ciertos rubros que resultan políticamente muy sensibles debido a las presiones de productores locales bien organizados. El cuadro 15-1 muestra hasta dónde había alcanzado, a comienzos de los noventa, el proceso que comentamos.

Cuadro 15-1

Disminución del Proteccionismo en América Latina, 1985-1992

Países	Rango de los Aranceles				Cobertura de las barreras* no arancelarias	
	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.	1985-87	1991-2
	1985-87		1991-2			
Argentina	0	55	0	22	31.9	8.0
Bolivia	0	20	5	10	25.0	0.0
Brasil	0	105	0	65	35.3	10.0
Chile	0	20	11	11	0.0	0.0
Colombia	0	200	0	15	73.2	1.0
Ecuador	0	290	2	40	10.1	0.0

México	0	100	0	20	12.7	20.0
Perú	0	120	5	15	53.4	0.0
Venezuela	0	135	0	50	44.1	5.0

Fuente: World Bank, *Venezuela Structural and Macroeconomical Reforms, 1992*. (*): Se refiere a promedios no ponderados.

Puede considerarse a la reforma comercial como un elemento básico de todo ajuste exitoso pues resulta la mejor prueba de la intención de abandonar el modelo de nacionalismo económico vigente con anterioridad. La reducción del proteccionismo, por otra parte, ejerce un efecto beneficioso sobre los precios cuando éstos se liberan, permitiendo así combatir indirectamente la inflación, y ayuda a mantener un régimen de cambio libre y sujeto a los equilibrios del mercado. Esta reforma, a pesar de las advertencias que se lanzaron en su contra, no provocó una quiebra masiva de empresas locales ni una aguda recesión. Como casi siempre fue lanzada simultáneamente con la liberación de otros precios de la economía –especialmente del tipo de cambio, que se devaluó bruscamente desde el nivel que tenía durante los controles– la mayoría de los empresarios pudo gozar, al menos durante un período, de la protección implícita que esta devaluación representaba. Esto, junto con la relativa gradualidad de la reforma, hizo que sus consecuencias sobre la producción y el empleo fuesen muchísimo menores que las que los observadores más pesimistas habían vaticinado.

6) Eliminación de Restricciones al Capital Extranjero

Esta es otra medida obligada en un mundo crecientemente globalizado que se corresponde plenamente con el abandono del modelo de crecimiento hacia adentro seguido hasta los ochenta. Al no situar ya a la industria local como sujeto único del desarrollo económico, los países volvieron a apelar a las inversiones extranjeras como forma de alcanzar mayores niveles de capitalización. Se abolieron así diversas barreras que se habían interpuesto a la entrada de inversiones y a las remesas de dividendos, se eliminaron las cuotas que determinaban porcentajes de capital nacional y extranjero para diversas ramas de la producción y, en general, se promulgaron leyes que protegían las inversiones en el suelo local. Algunos países han avanzado más que otros en este sentido, ciertamente, destacándose la lenta marcha de la apertura mexicana que, aun dentro del TLC de América del Norte, sólo se ha ido progresando muy gradualmente en cuanto a esta importante reforma.

Estos seis elementos: reducción o eliminación del déficit fiscal, liberación de precios, política monetaria restrictiva, estabilización cambiaria, reforma comercial y eliminación de restricciones al capital extranjero son los fundamentales en la primera etapa de todo ajuste. Sin ellos es vano intentar reformas estructurales más profundas pues éstas no surtirán el efecto deseado, ya que se desarrollarán en un entorno de inflación e

inestabilidad y se volverá pronto a una situación de crisis como la que se pretendía dejar atrás. Pero las medidas mencionadas, aunque constituyen un conjunto coherente de singular importancia, no garantizan, por sí solas, la transformación profunda de la economía y la sociedad. Será preciso completarlas y desarrollarlas con otras, más estructurales, que aseguren la reconversión de la economía y del entorno político, social e institucional en la que ésta se desenvuelve. Entre las principales reformas estructurales, casi todas de más largo plazo, que se están emprendiendo hoy en América Latina, figuran las siguientes:

7) Privatizaciones

Las privatizaciones, como ya lo hemos mencionado al comienzo de esta sección, son una herramienta valiosa para reducir los déficits fiscales, pues evitan los recurrentes gastos que ocasionan por lo general las empresas públicas y proporcionan a la par ingresos que pueden resultar muy oportunos en momentos de dificultades financieras. Cuando se venden bienes del estado en función exclusiva de tales objetivos se habla de privatizaciones *fiscalistas*, pues su fin es mejorar las cuentas fiscales. En tales casos los gobiernos se ocupan, antes que nada, de obtener los mayores precios posibles por los activos que liquidan, lo cual muchas veces responde también al reclamo de la opinión pública o de la oposición, que exageran el valor de estas empresas guiados por consideraciones emotivas y sin conocer el estado financiero real por el que atraviesan.

Pero la privatización tiene también otro sentido, más amplio, que trasciende el saneamiento de las cuentas fiscales. Vender activos públicos representa un modo, directo y simple, de reducir la importancia del estado frente a la sociedad civil, significa reorientar la economía hacia la apertura y el mercado dando a los particulares un mayor peso en las decisiones económicas, atraer capitales extranjeros y disminuir la posibilidad de manipular los precios de bienes y servicios esenciales. Para que todos estos objetivos puedan alcanzarse, sin embargo, el proceso se debe realizar cuidando ciertos elementos que normalmente no se toman en cuenta en el caso de las privatizaciones con fines meramente fiscalistas.

Si se quiere difundir la propiedad y beneficiar realmente a los consumidores el precio total de venta será apenas uno de los factores a considerar. Más importantes resultarán las características del mercado que se conforme luego de la privatización. Suele ocurrir que las empresas públicas se ocupan de áreas donde existen monopolios naturales o artificiales, estos últimos creados por la propia acción del estado que impide la entrada de los particulares que quisieran competir. Estos monopolios muchas veces se acentúan o quedan consolidados formalmente por la ley antes de la privatización, para ofrecer así ventajas a los potenciales clientes que, de ese modo, estarán dispuestos a pagar un precio mayor por los activos públicos.

Esta política, que arroja beneficios fiscales de corto plazo y que sirve también para reducir costos políticos a los gobiernos que se encuentran acosados por la crítica de

quienes no desean la privatización, resulta sin embargo contraproducente a mediano plazo. En primer lugar porque para el consumidor es muy poco lo que cambia: sigue obligado a proveerse de un monopolista que, como lo indica la teoría económica, siempre obtendrá beneficios extraordinarios por su condición de tal. Los bienes y servicios serán más caros, la ausencia de competencia retardará la incorporación de nueva tecnología y, a la postre, la privatización sólo habrá servido para mejorar temporalmente las cuentas del fisco. El mantenimiento o la creación de un monopolio, en segundo lugar, impedirá la entrada al mercado de otras empresas que podrían haber competido con la que ha triunfado en la privatización, con lo que se reducirá la inversión extranjera sin beneficio alguno para el país. Es cierto que, según las condiciones tecnológicas prevalecientes, en algunos casos –menos de los que se piensa, por lo general– existirán ciertos monopolios naturales en el área de los servicios. En este caso lo prudente no es fomentar o formalizar legalmente el monopolio existente sino dejar abiertas las puertas para que, cuando varíen las condiciones mencionadas, puedan incorporarse nuevos proveedores al mercado. También, en tales situaciones, es posible casi siempre fraccionar el mercado total en varios segmentos, asignando cada uno a empresas diferentes que, si bien no se enfrentarán directamente entre sí, al menos estarán ante el público en una situación de competencia virtual.

Cuando la privatización se ejecuta con la intención de reducir efectivamente el papel del estado en la economía no tendrá que detenerse tampoco frente a las empresas que arrojan ganancias. Porque, aunque esto ocurra, se estará casi siempre ante mercados de tipo monopólico que retardarán la incorporación de tecnología, no se ampliarán al ritmo que exige la demanda y, andando el tiempo, también podrán tener saldos negativos en sus actividades. Algunas empresas, sin embargo, como la petrolera PDVSA de Venezuela, son altamente rentables, no son monopólicas –al menos en el contexto internacional– y funcionan con una eficiencia más o menos similar a la de sus contrapartes privadas en el resto del mundo. Si bien PDVSA ha ido aumentando su personal sin relación con la magnitud de su producción y ha retardado durante mucho tiempo la realización de inversiones necesarias, el problema fundamental, en estos casos, no está en la posible pérdida de competitividad de la empresa: está en sus descomunales dimensiones con respecto a la economía local y en el poder que, consecuentemente, otorga su posesión a los gobiernos de turno, tal como lo analizáramos en la sección 9.1.

Todas estas razones pesan para abogar en contra de cualquier forma de "estado empresario". [V., para todo este punto, Pirie, Madsen, *Op. Cit.*, y Torres, Gerver, *¿Quiénes Ganan? ¿Quiénes Pierden? La Privatización en Venezuela, Caracas, 1994.*] Pero las privatizaciones, aunque a nuestro juicio imprescindibles, deben realizarse de un modo sumamente cuidadoso para no provocar consecuencias políticas y sociales indeseables. El menor problema, en tal sentido, es el precio que se obtenga. Lo grave, como ha sucedido en México, es que los compradores queden en un reducido núcleo de personas vinculadas al poder, que se les otorguen créditos especiales para que puedan adquirir los bienes, que se realicen prácticas corruptas que, en definitiva, sólo sirven para

reafirmar las relaciones de tipo mercantilista con las que se debería acabar (v. supra, 2.3). Toda privatización que pretenda contribuir a la ampliación de la economía de mercado debe tratar de difundir la propiedad lo más posible, apelando si es factible a los mercados abiertos de capitales, y debe impedir que se generen conflictos sociales innecesarios. Con respecto a esto último es conveniente otorgar paquetes accionarios a los trabajadores, realizar gradualmente los despidos a que obligan la existencia de excesivo personal y proceder en todo momento con un cuidado especial para no lesionar derechos ni hacer que las personas se sientan atropelladas.

Antes de concluir con este punto debemos hacer referencia a un problema de tipo conceptual que, si bien es pasado por alto muchas veces, genera frecuentes confusiones. Privatizar, como la misma palabra lo expresa, es pasar a manos *privadas* la posesión efectiva de bienes públicos. Quedan por completo fuera de tal definición, entonces, la transferencia de activos del gobierno central a los gobiernos locales o los cambios administrativos que llevan a exigir un pago por servicios que hasta ese momento suministraban gratuitamente ciertas empresas públicas. No se privatiza una universidad cuando se exige el pago de matrícula ni una empresa de electricidad cuando pasa del gobierno federal a uno municipal, por ejemplo. En el mismo sentido la precisión nos exige distinguir entre la privatización del activo público y el otorgamiento de una concesión de servicios para que manos privadas administren bienes que todavía pertenecen al estado.

Como bien se lo ha destacado, [V. Benegas y Krause, *Op. Cit.*] no es lo mismo privatizar un ferrocarril o una carretera, entregando la posesión efectiva de los terrenos, instalaciones y derechos a una empresa privada, que otorgar una concesión, por un número determinado de años, para que se administren estos activos por un cánón determinado. En el primer caso la empresa compradora se hace efectivamente responsable por la marcha de su negocio, asumiendo todos los riesgos y los compromisos de cualquier explotación económica; en el segundo, en cambio, tal como cuando se arrienda algún inmueble, la empresa concesionaria sólo toma para sí responsabilidades y riesgos muy limitados. La diferencia es importante no sólo porque en esta segunda alternativa es mucho menos probable que se incorpore nueva tecnología o capital a la explotación, sino porque además el estado seguirá conservando unos derechos que lo mantienen como poseedor de bienes que, en definitiva, le aseguran un decisivo papel en la marcha de la economía. Por último, pero no menos importante, estos contratos de concesión tienen asociados un riesgo moral muy alto, derivado de la posible colusión entre las partes, que es fuente indudable de corrupción. Así, al menos, lo muestran varias experiencias sucedidas recientemente en Argentina y en México.

8) Desregulación

Si se pretende estimular una economía más abierta y sujeta a los libres equilibrios que se derivan del mercado el estado deberá emprender, junto con las anteriores medidas, una efectiva labor que tienda a reducir la impresionante maraña de reglamentos,

ordenanzas, decretos y leyes que impiden un franco desarrollo de la economía. Estas regulaciones se convierten en trabas que impiden la entrada a los mercados de quienes no pueden afrontar sus costos implícitos, promueven la monopolización y otorgan generalmente a los funcionarios de todo nivel un poder discrecional que estimula y genera la corrupción. [V. al respecto el clásico trabajo de De Soto, Hernando, *El Otro Sendero, Op. Cit.*] Son, por eso, uno de los factores principales que promueven la existencia de un amplio sector informal.

La desregulación es un proceso lento y complejo que casi nunca marcha sin tropiezos, pues afecta la labor de miles de funcionarios y oficinas que se resisten al cambio de las reglas que, precisamente, les otorgan su propia razón de ser. Mucho se ha avanzado sin embargo en este sentido en Latinoamérica, aunque el camino que falta por recorrer es, por lo menos, tan largo como el que ya se ha dejado atrás.

9) Políticas Sociales

Muchos gobiernos consideraron un deber, y también una oportuna decisión política, la puesta en marcha de vastos programas sociales capaces de compensar la pérdida de poder adquisitivo que implicaban la reducción de los subsidios indirectos y de otras políticas de corte populista. A pesar de que se han desarrollado políticas sociales que difieren ampliamente en magnitud y orientación, los resultados, en términos generales, han sido por completo decepcionantes. Un analista que, como nosotros, ha realizado un estudio comparativo en la región, no vacila en afirmar: "Es más, en casi todos los países analizados, el gasto social representa alrededor del 30% del presupuesto público total y sin embargo los resultados son efímeros." [Frediani, *Planes de Establización... , Op. Cit.*, pág. 60.]

Esta marcada ineficiencia del gasto social proviene, a nuestro juicio, de dos factores sumamente dispares: a) por una parte, de una concepción equivocada de lo social, según la cual podrían alterarse a voluntad comportamientos y realidades que surgen de ordenamientos espontáneos o fuertemente influidos por sólidas prácticas culturales, y b) de la manipulación de la política social para la promoción de la figura del gobernante o para fines electorales y clientelistas. En el primer caso se cae, ahora en el ámbito de lo social, en los mismos errores que llevaron a pensar que era posible "planificar el desarrollo económico" desde y por el estado, lo que condujo a un dirigismo de muy funestas consecuencias. En el segundo caso la política social se convierte en una caricatura que, aunque pueda resolver algún problema puntual en determinadas comunidades, tiene siempre efectos transitorios y en poco o nada contribuye al mejoramiento de las poblaciones sobre las que recae.

Mucho más seria en su planteamiento que esta manipulación política, pero igualmente negativa en sus efectos, es la política social basada en amplios subsidios directos entregados a las personas más pobres. El ejemplo más destacado al respecto es el de Venezuela, donde Carlos Andrés Pérez la incluyó como pieza importante de su

paquete económico de 1989. La idea se presentó como la sustitución de los subsidios indirectos por subsidios directos, de carácter compensatorio, destinados a la lucha contra la pobreza. Más de tres millones de personas pasaron a recibir estas transferencias que, al menos al principio, se realizaron de un modo transparente y organizado. El problema de la corrupción quedó así cancelado por el momento, pero los subsidios, de escaso monto, no sirvieron por supuesto para paliar el problema de la pobreza –hay que recordar que en esos años Venezuela sufría una inflación del 30-40% anual, con sueldos no indexados– pero sí para crear una dependencia muy fuerte entre quienes los recibían. No por eso dio créditos políticos a CAP, que fue retirado del poder cuatro años después, aunque nadie se atrevió luego a quitar tan perniciosa práctica de política social: aún hoy, en 1998, se mantienen estas transferencias que llegan a abarcar, según los años, entre el 5 y el 10% del presupuesto fiscal. La política chilena de subsidios directos fue, por el contrario, mucho más focalizada y específica y también menos permanente. Por eso tal vez resultó útil para lo máximo que pueden servir estas transferencias directas, para paliar problema coyunturales graves y localizados.

El México, por otra parte, se estableció el PRONASOL (v. supra, 8.3), que sirvió para proyectar la imagen de Salinas de Gortari utilizando impresionantes recursos fiscales, [V. Oppenheimer, *Op. Cit.*] que realizó muchas obras de infraestructura en poblaciones rurales y marginales urbanas, pero sin incidencia trascendente sobre el nivel de bienestar de la mayoría de los ciudadanos. No muy diferentes son las acciones del gobierno peruano actual y de varios otros de la región.

Quizás las mejores iniciativas de política social son las que, como en el caso boliviano y de ciertos países de Centroamérica, utilizan recursos externos para la ejecución de proyectos concretos de infraestructura directamente ligados a las posibilidades productivas de los sectores menos favorecidos en cuanto a servicios básicos. Aun así la labor de evaluar los efectos reales que tienen estas iniciativas sobre las "poblaciones objetivo" es sumamente compleja y lenta, por lo que no conviene alentar demasiadas ilusiones con respecto a los logros efectivos de la política social.

Dentro de este terreno, por otra parte, habría que incluir lo que se ha hecho en materia de dos áreas muy importantes de sector público, la educación y la salud. Se ha comprobado, en los últimos años, que los grandes aparatos burocratizados y centralizados que se dedican a la prestación de estos servicios poseen una ineficiencia manifiesta: son caros –a pesar de los bajos salarios que reciben sus profesionales–, de escasa cobertura, y de una calidad que por lo general tiende a deteriorarse progresivamente.

Como los datos disponibles no muestran ningún descenso sistemático en los gastos de salud y educación como porcentaje del PIB para los años de los ajustes, [V. CEPAL, *Anuarios..., Op. Cit.*] es lícito sacar la conclusión que los problemas que manifiesta la acción pública en estas áreas derivan más del sistema de prestación de servicios que se utiliza que de los montos que se destinan a su funcionamiento. Centralismo y

burocratización, una uniformidad que no responde a las reales demandas de los usuarios y el predominio sin contrapeso de fuertes sindicatos parecen conspirar activamente para que los fondos destinados a estas importantes áreas lleguen efectivamente a la población más necesitada y produzcan los resultados apetecidos. La conveniencia de una reforma en profundidad es por lo tanto aceptada de modo casi unánime, especialmente en cuanto hace a la salud, pero las propuestas que existen y, aún más, las acciones emprendidas, parecen estar todavía muy lejos de la solución del problema. Se ha avanzado en varios países en cuanto a descentralizar servicios y, en Chile, hacia fórmulas que van transfiriendo la acción del estado más hacia un subsidio a la demanda que a la oferta pero, en general, el tema está todavía pendiente de discusión y el problema no ha sido verdaderamente encarado. Las presiones sindicales, el tradicional pensamiento de izquierda y la propia dinámica conservadora de estos aparatos públicos son las principales trabas para la ejecución de reformas creativas y eficaces.

10) Reforma Laboral

Este es un punto que recién ahora comienza a ubicarse en el centro del debate sobre el cambio estructural en América Latina. La reforma de todo el sistema de relaciones laborales puede considerarse como la extensión de la general apertura de los mercados, aunque también, más específicamente, como parte de la lucha contra el desempleo y la expansión del sector informal.

Como producto de leyes sociales que, en algunos países, tienen ya casi un siglo de antigüedad, y de la legislación que constantemente se fue agregando en todas partes con la intención de proteger a los trabajadores, el mercado laboral de los países latinoamericanos se fragmentó en dos sectores bien diferenciados: el *formal*, donde todas estas leyes y reglamentaciones tenían vigencia, y donde en consecuencia los trabajadores gozaban de vacaciones, bonos, prestaciones, un sistema de retiro y otros beneficios, y el *informal*, dominado por lo que suele llamarse un capitalismo "salvaje" en el que las relaciones laborales, no determinadas por la ley, quedaban a discreción de lo que decidieran ambas partes. A medida que el poder de los sindicatos aumentaba – como durante toda la época en que dominó el populismo– y que la legislación laboral se iba haciendo más detallada y completa, la separación entre ambos sectores se amplió hasta convertirse a veces en un abismo.

La crisis de los ochenta contribuyó a ahondar esta fragmentación del mercado y a incrementar el tamaño de una economía informal que podía mantenerse y hasta florecer sin tener que afrontar costos laborales excesivamente altos y sin pagar, por otra parte, los crecientes impuestos que se decretaban sobre la actividad productiva. La informalidad se convirtió así en una especie de escape, en un refugio contra el reglamentarismo que impedía la creación de nuevas empresas y una crisis que arrojaba al desempleo a millares de personas. [V., para una descripción más completa, De Soto, H., *El Otro Sendero, Op. Cit.*] Este proceso, junto con las reformas que fueron

desmontando la estructura intervencionista, debilitaron en gran medida el papel de unos sindicatos que sólo tenían vigencia dentro del sector formal.

Los sindicatos habían logrado imponer en varios países condiciones muy rígidas que producían ineficiencias marcadas en el sistema productivo. Tal es el caso, por ejemplo, de los contratos colectivos por rama de actividad que, en Argentina y otras partes, imponían a todas las empresas de un mismo sector condiciones idénticas para contratar mano de obra, independientemente de su tamaño, productividad o localización. Tal homogeneización podía llevar a la quiebra –o más frecuentemente al sector informal– a las empresas incapaces de seguir el ritmo de los acuerdos, pero por otra parte se convertía en una barrera indirecta para que las firmas más productivas elevasen los sueldos de sus trabajadores y pudiesen seleccionarlos adecuadamente.

La reforma laboral, en vista de esta situación, tiene por objeto flexibilizar un mercado de trabajo formal que se cierra cada vez más sobre sí mismo, genera dificultades para competir con el exterior y produce indirectamente un aumento del desempleo. Para ello se tiende, básicamente, a que las relaciones obrero patronales queden fijadas mediante acuerdos en el seno de cada empresa y no a través de una legislación nacional que nunca podrá ser tan flexible como para adaptarse a todos los casos posibles. Más concretamente la reforma ha buscado eliminar todo monopolio sindical, tanto nacionalmente como por rama de actividad, trasladar los costos sociales de la protección de la mano de obra a entidades o empresas de seguros especializadas y, en general, hacer más flexibles las relaciones en el seno de las empresas permitiendo toda clase de contratos de trabajo.

Adversada fuertemente por los sindicatos, el progreso de esta reforma no ha sido muy remarcable. Dos países externos a la región, Nueva Zelanda y Holanda, son los que más han avanzado en este sentido: se trata de países desarrollados, con una amplia presencia sindical, que sin embargo han logrado un cambio sustantivo en las relaciones laborales permitiendo reducir visiblemente el desempleo. En Latinoamérica, salvo Chile y Argentina, todavía se está en las fases iniciales de un proceso de cambios sin duda importante y decisivo para el incremento de la productividad y para la desaparición de las amplias diferencias entre mercado formal e informal.

11) Reforma de la Seguridad Social

Casi todos los países latinoamericanos construyeron, entre comienzos de siglo y 1950, sistemas de seguridad social basados en el método de reparto. Este sistema, donde todos los aportantes integran un fondo común con el que se pagan los beneficios de las personas ya pensionadas o jubiladas, se basa en lo que se ha denominado "solidaridad intergeneracional": quienes hoy aportan al fondo financian de hecho los beneficios de quienes ya se han retirado, en tanto que sus jubilaciones y pensiones, cuando les llegue el momento de hacerse acreedores a ellas, habrán de ser pagadas con los aportes que realice la generación futura.

Por esta razón, y porque la administración de los fondos los realiza una entidad pública –el Instituto de los Seguros Sociales, generalmente– el sistema presenta las siguientes debilidades: [V., para todo lo que sigue, las exposiciones más detalladas que hacemos en Sabino y Rodríguez, *Op. Cit.*, y Sabino, Carlos, "Los Sistemas de previsión social: un ejercicio de simulación", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, No. 4/1997, oct.-dic. de 1997, pp. 155 a 168.]

- ◆ Es superavitario al comienzo, cuando todavía son pocos los pensionados y jubilados pero luego, si la tasa de crecimiento poblacional tiende a descender, como ha sucedido de hecho en todos los casos, comienza a convertirse en deficitario.
- ◆ Es opaco, pues el aportante no tiene noción de lo que se hace con sus contribuciones y no conoce con certeza el monto de los beneficios que recibirá, pudiendo darse el caso de que haya transferencias internas que perjudican a quienes reciben pensiones menores.
- ◆ Como los fondos los maneja el estado éste tiende a apropiárselos y a utilizarlos para cubrir sus necesidades de corto plazo, utilizándolos como "caja chica" para solventar gastos corrientes.
- ◆ El estado generalmente coloca los fondos en instrumentos propios que reciben intereses reales negativos, produciendo una descapitalización acelerada.
- ◆ Son frecuentes las apropiaciones indebidas por parte de funcionarios que, en un sistema de suyo poco transparente, aprovechan esta circunstancia para cometer variados actos de corrupción.

Estas debilidades se expresaron de modo bien concreto cuando Latinoamérica se enfrentó a la crisis de los años ochenta: los institutos mencionados se descapitalizaron en muy poco tiempo y los beneficios, en consecuencia, disminuyeron en términos reales, hasta el punto de llegar a ser verdaderamente irrisorios en muchos casos. La población enferma o anciana quedó por completo desprotegida, ocasionando un problema humano de incalculables dimensiones.

Ya en 1980, previendo las dificultades que pronto afrontaría este método de seguridad social, los chilenos decidieron innovar y lanzar un nuevo sistema obligatorio, pero esta vez basado en cuentas individuales capitalizables. Para ello decidieron la creación de Administradoras de Fondos de Pensiones privadas, donde los aportantes ingresarían sus contribuciones que, de acuerdo a ciertas reglas generales, les permitirían obtener en un plazo determinado sus beneficios de retiro (v. supra, 6.2 y 6.4).

Algunas de las ventajas del sistema de capitalización individual sobre el de reparto son evidentes por sí mismas: hay transparencia, se evita por completo que los fondos sean manipulados por el gobierno, desaparecen las transferencias internas implícitas entre aportantes y cada afiliado puede calcular con certeza las sumas de dinero de que dispondrá al retirarse. Otras resultan menos obvias, pero se experimentan con claridad en el mediano plazo: las AFP estimulan enormemente el ahorro interno y hacen más

sólido al sistema financiero, creando así las condiciones para un desarrollo económico sólido y menos dependiente de los flujos de inversiones extranjeras.

Las desventajas del sistema son relativamente fáciles de neutralizar, tal como lo indica la experiencia de Chile. Con respecto a los riesgos que pueden correr los depósitos de los contribuyentes se han establecido suficientes controles públicos que, en un ambiente financiero sano, garantizan de un modo razonable la disponibilidad de los aportes; con relación a la posibilidad de que las AFP pudieran descapitalizarse debido a la existencia de tasas de interés reales negativas para sus colocaciones, la economía chilena, después de muchos años de apertura, está en condiciones de proporcionar un marco de desarrollo estable a prueba de desarreglos significativos. En cuanto al problema, más técnico si se quiere, de que muchos aportantes no puedan reunir ahorros suficientes como para obtener una pensión mínima al final de su vida laboral, se ha encontrado la solución de otorgar un subsidio público, a cuenta del presupuesto general, que funciona como un complemento "solidario" para evitar la indigencia.

El hecho de haber afrontado la posibilidad de estas contingencias, y de haberlas resuelto con antelación, ha dado al sistema chileno una solidez que nunca tuvieron los institutos de previsión públicos, lo que ha alentado a otros países de la región a emprender reformas semejantes, pues en varios de ellos los seguros públicos se hallaban al borde del colapso. Perú en 1992, Colombia y Argentina al año siguiente, y Uruguay, México y El Salvador más recientemente, han promulgado leyes que tienen por objeto crear sistemas privados de capitalización individual, y las AFP ya han comenzado a funcionar con bastante éxito. En ningún caso se ha copiado por completo el modelo chileno, pues se ha hecho coexistir, casi siempre, los fondos individuales con el sistema de reparto en diversas modalidades de complementación que no podemos, por razones de espacio, tratar aquí con más detalle. [Valdez, Luis Aparicio y Jorge Bernedo Alvarado, "La Reforma de la Seguridad Social. Perspectivas y Proyecciones", *Documentos de Trabajo*, No. 2/1997, CIEDLA/KAS, Buenos Aires, 1997, pp. 14 a 32.] Tanto en Brasil como en Venezuela, Bolivia y otros países del área se están estudiando similares reformas a la seguridad social, lo que permite incluir ya el tema como uno de los puntos de mayor importancia en la transformación estructural que se está dando.

Más allá de los errores y limitaciones que puedan encontrarse en las diferentes experiencias que se hacen, incluida por supuesto la chilena, es pertinente destacar tanto el aporte –nada desdeñable– que los nuevos sistemas están haciendo al ahorro nacional como la positiva reorientación de expectativas que éstos generan. Para los trabajadores acostumbrados a que se les descontase una parte de sus salarios a cambio de una pensión de retiro generalmente destruida por la inflación, es un cambio notable poseer ahora cuentas donde, a su nombre, se registran ahorros que van aumentando en términos reales con el tiempo. Será preciso que pase bastante tiempo antes de que puedan evaluarse con seriedad todas las diversas alternativas que hoy se están ensayando, para encontrar las fortalezas y debilidades que son propias de cada

propuesta. Pero, en todo caso, se ha producido un avance sustantivo que resuelve, al menos en parte, un problema social de verdadera trascendencia.

12) Reformas Políticas e Institucionales

Una economía de mercado próspera y dinámica sólo puede darse, en el largo plazo, dentro del marco de un estado de derecho que respete la propiedad y las libertades de las personas. Esta, sin embargo, es una condición que estaba muy lejos de cumplirse en los países latinoamericanos cuando comenzaron las reformas mencionadas. Tanto en aquellas naciones que reiniciaban la senda democrática como en las otras, que habían mantenido regímenes constitucionales durante todo este período, eran frecuentes las violaciones a los derechos más elementales, el poder arbitrario de los funcionarios, la corrupción y la venalidad a todos los niveles, la inseguridad jurídica y un sistema judicial plagado de ineficiencias y muy poco confiable para el ciudadano común.

Con la consolidación de la democracia y la nueva estabilidad económica conseguida, la mayoría de las sociedades latinoamericanas ha comenzado a colocar estos problemas, ahora, en el centro de sus preocupaciones. No es que se hayan logrado soluciones o resultados espectaculares, por cierto, pero al menos existe una mayor conciencia sobre la importancia de alcanzar un estado de derecho que funcione efectivamente y se aprecian algunos síntomas alentadores de cambio. Entre éstos podemos mencionar algunas reformas electorales que contribuyen a la mayor limpieza de los comicios, denuncias más frecuentes y mejor documentadas sobre casos de corrupción, la adopción del sistema acusatorio, con juicio oral, para los procesos penales y otras iniciativas del mismo tenor que han prosperado en diversos países.

No hay duda de que, en todo este amplio ámbito de problemas, recién comienza a avanzarse en el rumbo de las reformas estructurales. Pero la creciente discusión pública que se está desarrollando permite destacar que ahora la sociedad reclama mayores libertades políticas y civiles que se correspondan con el clima de apertura económica que se está consolidando.

Un modelo general de cambio estructural

Reducción o Eliminación del Déficit Fiscal

Del lado de los egresos:

- ◆ Reducción de los subsidios indirectos
- ◆ Reducción del empleo público
- ◆ Reestructuración de la deuda
- ◆ Disminución del gasto superfluo
- ◆ Privatizaciones

Del lado de los ingresos:

- ◆ Aumento de la recaudación impositiva
- ◆ Aumento de las tarifas de servicios públicos
- ◆ Privatizaciones
- ◆ Préstamos

Liberación de Precios

- ◆ Precios de bienes y servicios
- ◆ Tipo de cambio
- ◆ Intereses

Política Monetaria Restrictiva

Estabilización Cambiaria

Reforma Comercial

Eliminación de Restricciones al Capital Extranjero

Privatizaciones

Desregulación

Políticas Sociales

Reforma Laboral

Reforma de la Seguridad Social

Reformas Políticas e Institucionales

15.2 Estabilidad y Crecimiento

El modelo de ajuste que acabamos de describir en las páginas precedentes es, como todo modelo, una construcción intelectual que intenta sintetizar la mayoría de los cambios producidos en una forma coherente y organizada. Ningún país lo ha ejecutado de un modo completo y sistemático, existiendo algunas diferencias locales de importancia que nos hemos ocupado de presentar para no dar al lector una falsa apariencia de homogeneidad. Pero, aun con sus imperfecciones y sus variaciones nacionales, puede decirse que existe una política general en la región que se ha ido aplicando de un modo cada vez más completo y que está dando algunos frutos dignos de mención.

Los resultados, como lo indican los datos presentados previamente en los estudios de caso, han variado de un país a otro de acuerdo a tres factores que, de un modo general, parecen ser los fundamentales: a) la intensidad y profundidad de la crisis previa; b) la calidad técnica del programa de ajuste, y c) circunstancias específicas a cada experiencia que tienen que ver con las características del país y de la gestión pública realizada.

El segundo punto de los mencionados, el que más nos interesa ahora, merece al menos un breve comentario: el ritmo y coherencia de las reformas es siempre importante para reducir costos sociales y políticos, garantizar el necesario apoyo popular y producir resultados efectivos. Así, por ejemplo, ayudó mucho al ajuste argentino el hecho de haber promulgado una ley de convertibilidad que rápidamente proporcionara al país condiciones de estabilidad monetaria largamente anheladas, mientras que en el caso de México los errores cometidos en 1994 crearon una imagen de fracaso que repercutió muy negativamente en la ciudadanía. Del mismo modo puede decirse que los costos de los ajustes se hacen más soportables cuando se percibe que recaen en todos los sectores sociales y cuando se recogen algunos frutos inmediatos y no cuando la opinión pública siente que las reformas se convierten en una oportunidad para hacer negocios dudosos que benefician a quienes gobiernan y a sus allegados. Hay que comprender que ninguna política económica tiene de por sí efectos automáticos, que todas deben pasar la prueba de su aceptación por la ciudadanía y que ésta, en definitiva, es la que habrá de seguir trabajando y produciendo, creando riquezas cuando puede, adaptándose a situaciones y reglas de juego que a veces no entiende o que puede considerar injustas. Por eso las reformas expropiatorias tipo Collor de Mello nunca

generan expectativas positivas para el futuro, pues destruyen las condiciones anímicas y materiales necesarias para su aceptación. Hecha esta advertencia preliminar, que nos prepara para interpretar mejor los resultados obtenidos, veamos ahora lo que concretamente se ha alcanzado en esta etapa de reformas vivida por América Latina. [Salvo indicación expresa en contrario todos los datos provienen de la CEPAL, *Anuarios Estadísticos*, Op. Cit.]

La brecha financiera en el sector público ha desaparecido por completo en algunos países de la región y en otros se ha reducido sensiblemente. Con la excepción de Venezuela, Ecuador, Honduras y Costa Rica –países que no han realizado aún auténticos ajustes fiscales– y de Brasil –que los ha comenzado más tardíamente– la mayoría de los gobiernos muestra déficits inferiores al 2% del PIB e incluso a veces superávits en sus cuentas. Esto se ha logrado aplicando las medidas señaladas en la sección precedente –eliminación de subsidios indirectos, reducción del empleo público, reforma impositiva, reestructuración de la deuda, privatizaciones y liberación de los precios de los servicios públicos– en mayor o menor medida según los casos considerados.

Como consecuencia de lo anterior, de una mayor autonomía de los bancos centrales y de una política de emisión monetaria más consciente y restrictiva, se ha ido avanzando sólidamente hacia una estabilidad de precios que la región no conocía desde los años sesenta. La inflación, "el problema más molesto –el más intratable, el menos resuelto, el que encierra peores presagios– de esta segunda mitad del siglo XX", [Sennholz, Hans F., *Tiempos de Inflación*, Ed. Centro de Estudios de la Libertad, Buenos Aires, 1983, pág. 281.] está desapareciendo en América Latina. Las cifras se van acercando a las del mundo desarrollado y, lo que es quizá más importante, existe la convicción generalizada de que tienen que seguir bajando, pues muy pocos son los que piensan como antaño que la inflación es un acicate para el desarrollo económico. Si en 1990 sólo Panamá presentaba una inflación menor al 10%, cuatro años después ya eran seis los países que habían obtenido tan halagador resultado. Para 1998, mientras concluimos este libro, se estima que serán nueve los países con inflaciones menores al 10%, mientras que para el resto las previsiones indican que los precios subirán menos del 20%. Hay sólo dos excepciones, dos países petroleros que superarán esta cifra con holgura: Ecuador y Venezuela, que aún no se han decidido a emprender un serio programa de reformas. [Es bastante posible que los nuevos gobiernos que asuman en ambas naciones (en 1998 y 1999) se decidan por fin a ejecutar los cambios que ya muchos reclaman en ambas naciones.] El control de la inflación no es sólo un síntoma del abandono de las políticas keynesianas tradicionales y del saneamiento de las finanzas públicas: es un elemento que favorece el crecimiento económico, impide el aumento de la pobreza y, por lo tanto, contribuye a la paz social.

Una parte muy considerable del programa enunciado en la primera parte de la sección 15.1 se ha cumplido, además, en la mayoría de los países de la región. Hay ahora precios libres para casi todos los artículos y una buena parte de los servicios públicos; los aranceles, aun en los países que menos reformas han realizado (v. *supra*,

cuadro 15-1) son mucho menores que hace diez años y en general muy poco distorsionantes; el comercio exterior crece a un ritmo impresionante, superior casi siempre al 10% anual; hay pocas restricciones al movimiento de capitales extranjeros, que afluyen como nunca a la región, y en ninguna nación latinoamericana existe un control de cambios que regule el comercio de las divisas extranjeras. Las privatizaciones, a diferente ritmo según los casos, se han extendido por toda la América Latina y, aún en los países que menos se han destacado al respecto –como Venezuela, Colombia, Honduras o Guatemala– existen ahora planes bastante factibles de realización que podrían traspasar muchas empresas al dominio privado.

Todo esto se ha traducido en un aumento general de la libertad económica que, según el índice que publican anualmente The Heritage Foundation y *The Wall Street Journal*, [V. "América Latina, la región que más avanza hacia la libertad económica", en *La Nación*, Buenos Aires, 1 de diciembre de 1997, sección 2, pág. 25.] coloca a América Latina como la región que más firmemente avanza hacia la libertad económica. La publicación destaca que 12 de los 20 países que se estudiaron tuvieron mejores resultados económicos en 1997 que en el año anterior, coloca a la mayoría en la categoría de "bastante libres" y sólo sitúa como "menos libres" a México, por sus fuertes resabios estatistas, a tres países que aún no han hecho reformas sustantivas –Venezuela, Colombia y la República Dominicana– y a otras dos que han comenzado más tarde este proceso, Brasil y Nicaragua.

Es bien conocida la correlación que diversos estudios, además del mencionado, han encontrado entre libertad y crecimiento económico. [V. Gwartney, James, Robert Lawson y Walter Block, *Economic Freedom of the World, 1975-1995*, The Fraser Institute, Vancouver, B.C., 1995.] Podemos preguntarnos entonces, ¿se ha traducido este viraje hacia una economía de mercado en un mayor desarrollo de las actividades económicas en la región? La respuesta, como veremos, aunque afirmativa en general, requiere establecer algunos matices que derivan de variadas circunstancias locales.

Lo primero que puede decirse a este respecto es que el crecimiento del PIB ha recuperado el ritmo que tenía durante la década de los setenta, después del largo intervalo de estancamiento que se abrió con la crisis de la deuda externa. El resultado, en principio, no parece demasiado halagüeño, pues podría esperarse más después de tantas y tan completas reformas, pero para valorar este desempeño es preciso situarlo en su debido contexto histórico, tomando en cuenta que: a) incluye tanto a los países que han hecho ajustes como a los que no los han efectuado; b) siempre hay una demora, después de la crisis, en cuanto a la recuperación de los niveles de crecimiento anteriores; c) las economías latinoamericanas, luego de la apertura y en un marco de globalización, están sujetas ahora a la influencia de lo que ocurre en el resto del mundo, lo cual hace que crisis remotas puedan tener efectos casi inmediatos sobre el desenvolvimiento de sus economías.

Si estudiamos separadamente el desempeño de las naciones que más completamente han hecho sus ajustes encontramos que, por ejemplo, **Argentina** ha crecido un 43,5% en siete años, a pesar del efecto tequila, a una tasa del 5,3% anual, de lejos muy superior al de la década de los sesenta, que era la más alta que había tenido desde la postguerra. **Brasil**, no ha logrado tales éxitos, pues sólo está creciendo a un ritmo del 4% anual después de las reformas, aunque hay que tener en cuenta que éstas se encuentran todavía en plena fase inicial. **Bolivia**, después de 1986, mantiene una tasa de crecimiento similar a la de Brasil, insuficiente para sacar al país de la pobreza, pero que raramente fue superior en años anteriores y es excepcionalmente buena para un período tan largo. El crecimiento de **Chile**, país que ha completado antes que los demás sus reformas fundamentales, ha superado en varios años el 10% anual y se ha mantenido por encima del 6% en esta década. **El Salvador**, luego de iniciadas las reformas, ha avanzado también a más del 6% anual al comienzo, aunque se calcula ahora un crecimiento algo menor, similar también para **Guatemala, Nicaragua y Uruguay. Perú**, por otra parte, ha crecido un 35,9% entre 1991 y 1997, a una velocidad muy similar a la de Argentina, 5,2% anual. El caso de **México**, sacudido por la crisis devaluatoria de fines de 1994, no es tan positivo como el de los anteriores, pero no puede sin embargo considerarse de ningún modo como un fracaso: ha crecido un 30,7% entre 1990 y 1997, a un ritmo del 3,9% anual, nada impresionante, por cierto, pero al menos bastante superior al crecimiento poblacional. [Cálculos propios, sobre la base de la información que proporciona la CEPAL, Op. Cit.]

Los resultados, como vemos, si bien no asombrosos, son francamente alentadores, marcando una tendencia general muy positiva que no experimentaba la región desde hace tiempo. América Latina ha vuelto a crecer, en algunos casos más que nunca, en otros regresando con más dificultades al ritmo de la etapa anterior. Los países que más profundas reformas han hecho, como Argentina, Chile o Perú, son los que mejor desempeño muestran, en tanto que aquellos que menos se han comprometido en el cambio exhiben un comportamiento desfavorable: Venezuela, por ejemplo, no ha tenido un sólo año de alto crecimiento después del abandono del curso reformista en 1992, y su PIB es hoy prácticamente el mismo que en aquella fecha.

El crecimiento alcanzado ha logrado dejar atrás los años de crisis que fueron típicos de la década de los ochenta pero algunos países, como Perú o Bolivia, todavía no han logrado recuperarse por completo del descalabro que sufrieran entonces: a pesar de su continuo crecimiento el PIB per cápita todavía pugna por alcanzar los niveles anteriores, mostrando así la magnitud de la crisis del viejo modelo y lo mucho que se había retrocedido entonces.

Este problema, la amplia duración de los efectos de la crisis de los ochenta, nos lleva a considerar algunas de las críticas que frecuentemente se hacen a las reformas económicas o, para decirlo en el equívoco lenguaje cotidiano, a las políticas "neoliberales" que se siguen en la región. En el análisis de muchas personas se confunden –a veces deliberadamente– los efectos de la crisis del viejo modelo con los costos

sociales de las medidas de ajuste. No debiera haber, razonablemente, motivos de confusión: sólo basta con estudiar los datos recordando en todo momento cuando se produce la crisis de la deuda y cuando comienzan a aplicarse las reformas para encontrar que estas últimas, lejos de ser el problema, son la solución a las dificultades anteriores. Nuestro análisis, siguiendo este simple método, ha encontrado que la crisis produjo un efecto atroz sobre el nivel de vida de los pueblos y que, en cambio, las reformas están conduciendo a una recuperación significativa, que se evidencia tanto en los datos macroeconómicos como en el aspecto que ofrecen hoy las principales ciudades latinoamericanas al observador.

Pero aclarar esta confusión no es suficiente. Si se quieren tomar en cuenta las críticas que comúnmente se hacen a los procesos de cambio estructural de nuestras sociedades habrá que responder a otra preocupación, muy extendida hoy, sobre el tema que nos ocupa. Cuando se exhiben los datos relativos al crecimiento y la estabilidad que hemos presentado en esta sección se suele objetar que estas cifras esconden una realidad cruel. Se dice que el crecimiento no ha llegado a todos, que las desigualdades y la pobreza aumentan, que el nuevo modelo ha hecho más ricos a los ricos y más pobres a los pobres. Para ver que hay de verdad en esta crítica repasaremos, en la siguiente sección, los principales datos disponibles al respecto.

15.3 Los Costos Sociales

Mucho se ha hablado de los costos sociales de los ajustes en Latinoamérica pero poco, lamentablemente, se ha hecho para delinearlos con suficiente nitidez. Creemos que, para definirlos con precisión, conviene distinguir, por una parte, los costos de la crisis de las dificultades que trae su superación, como acabamos de explicar, y los costos sociales de los políticos por la otra. En el primer sentido deben considerarse los costos que acarrearán la eliminación de los subsidios, el fin de la política de dinero fácil y las privatizaciones, por ejemplo, de los problemas asociados con el pago de la deuda o con la inflación, que deben ser cargados en la cuenta, obviamente, del modelo anterior. La distinción entre lo social y lo político, aunque difícil de llevar a cabo con total claridad, es importante para no caer en el juego de los gobernantes y grupos de presión que tienden a definir como sociales problemas que los afectan más a ellos que al conjunto de la sociedad, y que tienen muy poca relación con la ampliación de la pobreza o la desigualdad.

Si se elimina un subsidio indirecto, es cierto, determinados bienes y servicios volverán a su nivel real de precios, con lo que se producirá un descenso inmediato en el nivel de vida de quienes los consumen. Este es un costo social que puede provocar un aumento momentáneo de la pobreza, pero que será compensado en la medida en que el ajuste progresa y, gracias a ésta y otras acciones semejantes, se logre controlar la inflación e impedir el empobrecimiento generalizado de las personas. Mientras se desarrolla este proceso los costos resultarán evidentes pero, en un tiempo relativamente corto –que

depende de la eficacia del programa y de otras variables– los niveles de ingreso se recuperarán y se sentarán las bases para un desarrollo económico más sano. Los costos sociales serán así básicamente transitorios, aunque no es descartable que algunos sectores sociales específicos sufran consecuencias tal vez más prolongadas e intensas.

Cuando, en cambio, las empresas de una rama de la producción solicitan que se mantenga la protección a sus industrias frente a la competencia extranjera para evitar el desempleo o la quiebra y el gobernante no accede, a pesar de tener que afrontar el costo político de la liberación arancelaria, estamos frente a un tipo de situación por completo diferente: son muy pocos los afectados –parte de los empresarios y trabajadores de las empresas protegidas– y en cambio muchos los beneficiarios –los consumidores en todo el país que verán incrementado su nivel de vida. Puede haber en tales casos un alto costo político que deviene de tener que enfrentar los deseos y reclamos de empresarios o sindicalistas, generalmente muy bien organizados y capaces de impactar fuertemente en la opinión pública, pero los costos sociales en sí serán nimios y más bien habrá un beneficio social sustantivo. [V. Donges, Juergen, et al., *Modernización y Costos Sociales: Mitos y Realidades*, Ed. Cedice-AVE-Cavenal, Caracas, 1995.]

Los datos globales sobre las variables sociales ilustran, en general, este tipo de comportamiento: es fácil ver en algunos casos las dificultades que producen los ajustes, pero el analista descubre enseguida que estos problemas no son duraderos y que el verdadero costo social se pagó en Latinoamérica por el mantenimiento a ultranza del modelo intervencionista anterior, por los pseudo-ajustes que trataron de preservarlo y, más que nada, por la inflación que ese modelo generó. Una recorrida por la información estadística disponible servirá para confirmar lo que acabamos de decir. [Los datos proceden nuevamente de la CEPAL.]

Comencemos por las variables sociales que más directamente se relacionan con la marcha de la economía. La evolución de las **remuneraciones medias reales** muestra de partida un hecho notable: ellas se acercan a un *punto mínimo* en el momento previo a los ajustes para luego subir, a veces irregularmente, en los años posteriores. Argentina alcanza este valor mínimo entre 1989 y 1990, Bolivia lo muestra en 1985, Brasil –según la ciudad que se considere– entre 1991 y 1992, Perú en 1990 y Chile durante 1973-75. De allí en adelante, desde el momento en que cambia la orientación de la economía, se asiste, como decíamos, a un ascenso en las remuneraciones que en algunos casos es muy sólido, como en Chile, donde hay un incremento del 44,3% entre 1985 y 1996, [El aumento es muy superior, de un 110,6%, si tomamos este último año y lo comparamos con 1975, lo que significa la duplicación del salario real en un período de alrededor de 20 años. Un desempeño excelente, sin duda.] y en otros más débil, como en Argentina, donde apenas si hay ganancias entre 1990 y 1996. En Uruguay y Costa Rica también se aprecian aumentos y, en cambio, son pocos los progresos de Colombia y claro el retroceso en Venezuela. Las conclusiones, aunque sobre datos parciales, parecen bastante obvias: no puede ser casual que los salarios reales acusen una franca caída

durante los años de la crisis y que luego del reordenamiento de la economía se recuperen. Los ajustes, al eliminar básicamente la inflación, generan este efecto beneficioso sobre la población empleada.

El **desempleo**, en cambio, presenta un comportamiento que resulta mucho menos uniforme. En la Argentina, por ejemplo, las cifras crecen algo después de los ajustes y mucho más con el efecto tequila, aunque luego experimentan un marcado descenso. Esto ocurre debido en parte al abundante empleo improductivo que se generaba en la etapa anterior (v. supra, 10.4) y en parte porque su economía no puede devaluar la moneda –por la ley de convertibilidad– cuando suceden shocks externos. En Bolivia y Chile se mantienen cifras bastante bajas, aunque en este último caso fueran muy altas en la década anterior, lo mismo que en Brasil, donde las consecuencias de los ajustes todavía no han sido muy profundas. En la mayoría de los países se aprecia una tendencia hacia la estabilidad, con las excepciones de Nicaragua, Panamá y Venezuela, donde el desempleo ha tendido a subir en los últimos años. Como conclusión parcial podríamos decir que la reconversión de economías muy cerradas implica un costo social indudable bajo la forma de pérdida de puestos de trabajo, pero que economías en crisis que no han hecho reformas y mantienen en lo fundamental el modelo anterior –como Nicaragua o Venezuela– también sufren de altas tasas de desempleo, especialmente por el lento crecimiento de su producto. Los costos de no cambiar, en este sentido, parecen ser de todos modos superiores a los que implican las reformas.

Un poco más interesantes son las cifras relativas a la **pobreza**. Si bien tenemos serias reservas conceptuales y metodológicas en cuanto a la forma en que se realiza su medición, [V. Sabino, "La Pobreza en Venezuela", *Op. Cit.*] se aprecian, en casi todos los casos, cambios importantes que niegan la conocida leyenda negra que habla de un empobrecimiento general producido por los ajustes. En Argentina, por ejemplo, la población bajo la línea de pobreza se reduce de 33,7% en 1990 a apenas un 11,9% en 1994, aunque con el efecto tequila este valor aumenta a 16,3% al año siguiente. Los datos de Bolivia también indican una tendencia semejante, aunque son insuficientes para sacar conclusiones sólidas. En Chile y Perú la disminución es sumamente clara y está suficientemente documentada. En el primero de estos países hay un descenso de diez puntos (38% versus 28%) entre 1987 y 1992 en tanto que en Perú (v. supra, 11.3), se reduce de un 55% a un 48% en apenas tres años, de 1991 a 1994. En México, si bien se aprecia un cierto descenso, éste no es de consideración. No disponemos de datos tan recientes como para apreciar los efectos de los ajustes en Brasil, pero sí es fácil detectar cómo las personas en situación de pobreza aumentaron anteriormente, pasando de un 39 a un 43% entre 1979 y 1990. Aún más claro es el caso de Venezuela: sin realizar ajustes de fondo su economía produjo un aumento de la pobreza que pasó de un 22% en 1981 –el año previo a la crisis– hasta un 34% en 1990. Estos valores descendieron luego un poco, durante la breve apertura de Carlos Andrés Pérez, para luego crecer con mucha más velocidad en los años siguientes. [Diversos estudios mencionan inclusive cifras

superiores al 70% que, quizás un poco exageradas, sirven como buen punto de referencia para apreciar lo ocurrido allí.]

En suma no hay ningún indicio, absolutamente, que muestre un aumento de la pobreza como consecuencia de los ajustes producidos. Toda la información disponible apunta, por el contrario, hacia la conclusión opuesta, mostrando que el crecimiento económico también llega a los sectores más empobrecidos de cada país y produce un efecto neto de reducción sustantiva de las personas en condiciones de pobreza. Para entender mejor lo sucedido, sin embargo, conviene que veamos ahora los datos referentes a la distribución de los ingresos según las diferentes categorías en que puede dividirse el conjunto de la población.

Cuadro 15-2

Distribución del Ingreso de los Hogares según Quintiles

	BRASIL				ARGENTINA					CHILE					PERU	
Quintil*	1960	1970	1980	1990	1981	1985	1990	1994	1997	1965	1975	1987	1990	1994	1991	1994
I	3.9	3.2	3.0	2.3	5.8	5.9	5.7	4.8	4.3	4.0	4.2	4.5	4.2	4.6	5.6	6.0
II	7.4	6.8	5.8	4.9	8.9	9.3	9.1	9.4	8.8	8.0	8.4	8.2	8.8	8.5	10.4	10.4
III	13.6	11.2	9.0	9.1	13.0	14.1	14.0	14.0	13.5	12.8	12.9	12.1	12.9	12.3	14.9	14.9
IV	20.3	17.2	16.1	17.6	20.2	21.3	20.5	21.1	20.5	19.6	20.6	19.0	19.0	18.4	21.2	21.3
V	54.8	61.6	66.1	66.1	52.0	49.4	50.8	50.7	52.9	55.6	54.0	56.3	55.1	56.3	47.8	47.5

Fuentes: Argentina: INDEC, cifras para el Gran Buenos Aires; Brasil: Longo, *Op. Cit.* pág. 39; Chile: Camhi, *Op. Cit.*, pág 6; Perú: Yamada, *Op. Cit.*, pág. 34. (*):El quintil I corresponde al 20% más pobre de la población.

Los datos del cuadro 15-2 muestran un panorama que es, si se quiere, bastante sorprendente: las cifras de **distribución del ingreso** son casi inmunes a los cambios políticos e incluso económicos, pues muestran una increíble estabilidad en diversos países durante largos períodos. Es verdad que en algunos casos se aprecian ciertas variaciones consistentes, como las que muestran la creciente concentración del ingreso en Brasil durante los treinta años en que predominó el autoritarismo tecnocrático ya mencionado (v. *supra*, 13.2). Además de este resultado evidente puede notarse también cierta disminución para el quintil de menos ingreso en Argentina luego de los ajustes y una moderada transferencia de los sectores medios hacia los inferiores en Chile después de la democracia. Pero éstas últimas, atendiendo a los errores que pueden tener las

cifras, parecen en general modificaciones menores dentro de un esquema general sumamente estable al que no afectan profundamente ni las políticas redistribucionistas ni los ajustes liberales, y apenas las crisis económicas.

Las disciplinas sociales, en cualquiera de sus manifestaciones, han avanzado muy poco para esclarecer estos fenómenos, pues "a diferencia de otros temas económicos [...] no existen teorías muy elaboradas sobre la conexión entre el crecimiento económico y la distribución del ingreso". [Yamada y Ruiz, *Op. Cit.*, pág. 13.] Las hipótesis más plausibles suelen relacionar las mayores desigualdades en el ingreso con sociedades cerradas, de estratificación más o menos rígida, con poco nivel de capitalización, crecimiento y movilidad social. Pero la discusión más profunda del tema, por su complejidad e incipiente desarrollo actual, escapa al análisis que estamos trazando en estas páginas. Para nuestras conclusiones, sin embargo, es válido inferir que el crecimiento económico experimentado por las economías que han realizado un proceso de apertura hacia el mercado se ha traducido también en un mejoramiento general de los niveles de vida de la población, aunque sin que éste haya modificado de modo significativo el modo en que el ingreso se distribuye en la sociedad. **Es posible que hoy los ricos sean más ricos que hace una década, pero no es cierto en absoluto que los pobres sean más pobres: parecería que en cambio son menos en cantidad y que tienen a su disposición muchos más bienes y servicios que los que tenían antes de comenzar los ajustes.** Las cifras conocidas no presentan pues el menor asidero para sostener la leyenda negra propagada por quienes se oponen a unas reformas cuyo efectos no parecen haber analizado en profundidad.

Antes de concluir esta sección, y para hacer más completo nuestro análisis, quisiéramos referirnos a algunos indicadores sociales que sirven para aportar una mejor idea del desarrollo social alcanzado. A pesar de todos los problemas conocidos América Latina ha avanzado en las últimas décadas en cuanto a mejorar, por ejemplo, sus niveles de salubridad y educación. El analfabetismo ha continuado reduciéndose, la escolaridad aumentando, y son perceptibles los cambios favorables en cuanto a la esperanza de vida y la mortalidad infantil. Esto no tiene nada de sorprendente si se piensa en la amplitud de los cambios tecnológicos ocurridos durante las últimas décadas y en el extendido proceso de migración a las ciudades –que ha permitido que millones de personas gocen ahora de comodidades y de servicios con los que no contaban en el medio rural, a pesar de vivir todavía en sectores urbanos bastante precarios. Nada de esto contribuye a evaluar las consecuencias sociales de los ajustes económicos, pero hay sin embargo ciertas informaciones que resultan de particular interés para nuestro estudio.

Los datos sobre **mortalidad infantil** muestran una mejoría general que abarca a todos los países latinoamericanos, en especial los que se encontraban peor al inicio, pero es remarcable el desempeño que al respecto ha tenido Chile, a pesar de haber reducido drásticamente el papel y las funciones del estado en el área de la salud. El país andino, en el mismo período, pasó de tener una mortalidad del 69,9 por mil, que lo ubicaba en el

noveno lugar de Latinoamérica, a una tasa de apenas 16,9 por mil, que lo ubica en un destacado tercer lugar, muy cerca del primer puesto. Algo muy semejante ha ocurrido en relación a otro indicador de importancia, **la esperanza de vida al nacer**, donde Chile avanza del octavo al quinto puesto para las mismas fechas, aumentando el valor de referencia en 8,4 años, una de las ganancias netas más considerables de toda la región.

Si tomamos el caso de Chile con respecto a estas variables es porque las mismas reaccionan mucho más lentamente, como es sabido, a los cambios económicos y en los modelos de gestión. Es imposible apreciar modificaciones al respecto, por lo tanto, para las naciones que han emprendido sus ajustes en fechas más recientes, aunque la evolución de Bolivia –el segundo país en orden cronológico en emprender cambios estructurales– parece confirmar el mismo modelo de comportamiento.

Para concluir, entonces, cabe señalar que todo indica que los cambios estructurales producidos en América Latina han contribuido a un mejoramiento perceptible de la situación social de la región y que las críticas que tan frecuentemente se hacen a la apertura y la liberalización como generadoras de miseria no tienen ningún apoyo que las sustente en la realidad.

15.4 Economía de Mercado y Democracia

Las consecuencias políticas de los ajustes ya han sido comentadas, indirectamente, en los capítulos previos de esta obra. La más directa e inmediata, y muy evidente por lo demás, ha sido que los electorados latinoamericanos han **premiado** y no castigado en las urnas a los promotores de los ajustes económicos más profundos. Este hecho es un indicador importante en el sentido de mostrar qué poco asidero tiene la crítica, tan frecuentemente escuchada, que presenta al nuevo modelo económico como empobrecedor e impopular: baste recordar la facilidad con que lograron reelegirse Menem y Fujimori en 1995, la recuperación del PRI en México –luego de las reformas de Salinas y antes de la devaluación– que le permitió ganar limpiamente las elecciones de 1994, el triunfo y probable reelección de Cardoso en Brasil, la elección –después de pasados cuatro años– del artífice del programa de reformas boliviano, Gonzalo Sánchez de Lozada, y hasta la alta votación obtenida por el mismo Pinochet en 1988. Contrastan estos éxitos electorales con el destino político que sufrieron Alfonsín, Alan García, el partido de Siles Zuazo, Collor de Mello y Carlos Andrés Pérez luego de sus ajustes parciales o fallidos. En la misma línea debemos mencionar que los partidos o coaliciones opositores que han triunfado lo han hecho siempre, como en Chile y Bolivia, y como puede suceder en Argentina, porque han manifestado abierta y claramente que no cambiarían el rumbo de política económica emprendido previamente por las fuerzas a las que desplazaban del poder. [Algo semejante ocurrió con el triunfo del laborista Tony Blair en Gran Bretaña.]

Este análisis, que resulta alentador para quienes pensamos que nuestras economías deben continuar marchando hacia el mercado, presenta sin embargo también un aspecto preocupante. Como los sistemas políticos quedaron profundamente debilitados y desarticulados durante la época de la crisis, el peso de las figuras renovadoras creció en algunas naciones más allá de lo prudente para un sistema democrático y se constituyó en una amenaza para la propia legalidad constitucional. Esto sucedió especialmente en el Perú, pero también en parte en Argentina; es posible que, de algún modo, ocurra en los próximos años en Brasil..

Luego de los fracasos que registraron las gestiones de Belaúnde Terry y Alan García, y mientras crecía el poder de Sendero Luminoso, todos los partidos políticos peruanos perdieron su capacidad de representación política, al punto que buena parte de la derrota electoral de Vargas Llosa en 1990 debe atribuirse a su identificación con dos fuerzas tradicionales, los partidos AP y PPC (v. supra, 11.2). Fujimori, habiendo recuperado la economía, aprovechó esta circunstancia para asumir poderes casi dictatoriales dos años después, y ha continuado ejerciendo un dominio total sobre la situación política en alianza con los mandos del ejército. En Argentina, Menem, habiendo devuelto la estabilidad al país luego de muchas décadas, mantuvo no sólo el apoyo del congreso sino además el control sobre la Corte Suprema de Justicia, ampliando el número de sus miembros y colocando en ese organismo a personas dóciles y favorables a su persona. Tal concentración de poder alentó indirectamente la corrupción, que también fue notable durante el gobierno de Salinas de Gortari en México.

Este renovado personalismo, que entronca con la tradición caudillista nunca abandonada del todo en la región, representa sin duda un retroceso dentro de la corriente democratizadora que se inició en los ochenta y fue consolidándose en años posteriores. Significa una puerta abierta al autoritarismo, que se hace posible por el deterioro de la imagen de los partidos políticos y la relativa despolitización que se produce cuando la economía se encarrila y recupera. Pero, a pesar de que no tiene mayor sentido delinear pronósticos al respecto, nos atrevemos a pensar que no podrá consolidarse en el mediano plazo.

La liberación de la economía provoca, en todas partes del mundo, ciertas demandas para que se alcance una paralela apertura de la vida política. Eso no sucede normalmente de modo inmediato, porque la primera reacción de la gente ante la estabilidad económica es una cierta retracción hacia la vida privada, como si al posibilitarse la mayor creación de riqueza y al intervenir menos el gobierno en la economía los asuntos públicos perdieran parte de su atractivo anterior. Pero este cuadro general cambia, normalmente, después de algunos años. Con mayor prosperidad y estabilidad, con más tiempo y más recursos, la población va haciéndose menos tolerante hacia los abusos del poder y hacia la corrupción, que generalmente florece cuando hay regímenes autoritarios.

Las experiencias históricas muestran que las demandas son diferentes y se expresan de modo variado según los casos, pero que la presión democratizadora nunca está del todo ausente: la hemos visto surgir en la China y en Taiwán, en Corea del Sur y en Indonesia, y en nuestra propia región en el Chile de Pinochet. Por eso creemos que las tendencias al autoritarismo presentes en el Perú y en otros países no son el comienzo de un amplio ciclo que nos lleve otra vez hacia "democracias restringidas" o modelos similares, sino un efecto colateral de la profundidad de la crisis sufrida y del necesario liderazgo personal que se necesitó para superarla.

Porque no hay duda de que la estabilidad económica también ha contribuido a serenar los ánimos políticos, que en varios casos los partidos políticos se han reorganizado y vuelto a ganar parte de la confianza de los ciudadanos, apelando casi siempre a un discurso diferente, alejado en buena medida del populismo y de la demagogia anteriores, y que las libertades económicas logradas plantean un tipo nuevo de relación entre lo público y lo privado: "en lugar de concentrar más poder, se trata de que el Estado transfiera poder a los ciudadanos, empresas y organizaciones sociales de la sociedad civil, en vez de controlarlos o subsidiarlos", [Frediani, Planes..., Op. Cit., pág. 87.] se ha dicho, y así parece pensar un número cada vez mayor de personas en toda la región. Todo esto nos hace abrigar la esperanza de que las reformas políticas no se detendrán y seguirán su curso, enfocándose en los problemas que hoy aparecen como prioritarios ante la ciudadanía: transparencia en la gestión pública, regionalización y desconcentración del poder, búsqueda de una justicia más eficaz y despolitizada, mayor respeto a los derechos humanos.

Las libertades políticas y las económicas no pueden distinguirse en la práctica tan fácilmente como en la teoría, pues se entrelazan íntimamente en la vida cotidiana y en las aspiraciones de las personas. La globalización característica de nuestra época, por otra parte (v. *supra*, 4.1), no queda limitada a la esfera de la economía. Una nueva conciencia, una nueva sensibilidad, impiden que hoy se cometan ciertos abusos con la impunidad de antes. En una América Latina que parece haber dejado atrás, definitivamente, los peores rasgos del intervencionismo económico, no parece probable que se retroceda hacia un autoritarismo que, por largo tiempo, fue el complemento político obligado de ese modelo de gestión.

Capítulo 16

¿Qué ha Quedado del Estado?

16.1 Auge y Declinación del Estatismo

Los resultados de esta investigación, presentados en los estudios de caso y analizados desde distintos puntos de vista en los dos capítulos precedentes, quedarían de algún modo inconclusos si no intentáramos, ahora, buscarles un sentido y una significación más general. Por eso, en este segmento final de nuestra obra, trataremos de examinarlos tanto desde una perspectiva histórica de más largo plazo como en el contexto del debate político y filosófico que es propio de nuestros días.

Uno de los autores consultados, siguiendo esta misma preocupación, ha señalado que "la convergencia observada en los últimos años, en dirección a las políticas económicas que enfatizan el sistema de mercado no tiene el mismo origen", agregando que en Europa Occidental representa "una reacción ante el exceso de intervención del gobierno en la economía y los sistemas de seguridad social", una respuesta frente al estancamiento en los países que fueron comunistas y una derivación del problema del endeudamiento para el caso de la América Latina. [Longo, *Op. Cit.*, pág. 99.] Escapa al autor que tales causas inmediatas se presentan entrelazadas en cada una de las regiones estudiadas, pues en América Latina también fueron palpables la ineficiencia y el estancamiento, y que el endeudamiento, mejor o peor manejado, también fue un problema serio en la Europa del Este y continúa teniendo un peso desmesurado en todo el mundo desarrollado. En realidad estos fenómenos derivan todos de un tronco común, son manifestaciones de un mismo proceso de crecimiento del estado que ha provocado distorsiones de todo tipo en las economías del mundo desde hace mucho tiempo. La política de déficits fiscales propia del keynesianismo ha tenido en el endeudamiento su consecuencia necesaria; el estancamiento ha sido provocado por las regulaciones, la monopolización políticamente promovida y la distorsión en la asignación de recursos; la ineficiencia ha sido el corolario del aumento en el número de empresas públicas y de la expansión de los servicios sociales en manos del estado.

El crecimiento del estado comenzó en cierto modo hace siglos y su intervención en los asuntos económicos tiene también muy lejanos antecedentes. Pero las actuales formas de dirigismo, las que ahora están cuestionadas y se van desmantelando en todas partes, surgieron en verdad a comienzos del siglo XX, en el contexto de la Primera Guerra Mundial. Los gobiernos de las principales potencias asumieron, durante el conflicto, funciones que hasta entonces quedaban reservadas a los particulares, creando "economías del guerra" que controlaban la moneda y la producción y subordinaban las decisiones privadas a lo que los gobernantes considerasen conveniente para el esfuerzo bélico. Muchas de estas restricciones desaparecieron luego con la paz, pero el conflicto dejó su huella en casi todas las naciones beligerantes y, en una de ellas, produjo un cambio político de singular trascendencia. Nos referimos, por cierto, a la toma del poder por los bolcheviques en Rusia a fines de 1917, que crearon un nuevo tipo de estado

propietario de todos los medios de producción y soberano en materia económica. La Unión Soviética, creada poco después, se convirtió en un punto de referencia obligado no sólo para comunistas y socialistas, sino para muchas personas de diversas orientaciones ideológicas que veían en sus supuestos éxitos un modelo a emular.

Después del ascenso del fascismo en Italia (1922) ocurrió el severo trauma del hundimiento del mercado de valores en Estados Unidos en 1929, al que siguió una profunda depresión económica mundial que abarcó casi toda la década siguiente. "El principal impacto de la Gran Depresión sobre el modo de pensar norteamericano fue que se aceptó universalmente el punto de vista según el cual el capitalismo de *laissez faire* era el culpable" de la crisis. [Rothbard, *Op. Cit.*, pág. 2.] El intervencionismo económico, en consecuencia, creció velozmente en los Estados Unidos y en el resto del mundo, se consolidó durante la Segunda Guerra Mundial y se proyectó ampliamente en la postguerra, convirtiéndose en la doctrina política oficial de los nuevas naciones independientes de Africa y Asia y, como hemos visto, de América Latina.

Este ascenso del estatismo duró, casi sin fisuras, hasta que comenzaron los procesos que estudiamos en este libro. Hubo una sola destacable excepción, la de Alemania, que en 1948 bajo la conducción del ministro de economía Ludwig Erhard, se atrevió a dar un decidido viraje que eliminó las restricciones vigentes desde la época del Tercer Reich y reforzadas, en buena medida, por los comandos de ocupación aliados. Las cuentas fiscales se equilibraron, entró en vigencia una nueva moneda, se eliminaron los controles de precios y muchas reglamentaciones que impedían el desarrollo de una economía de mercado. La República Federal Alemana comenzó a crecer de un modo sorprendente y, en pocos años, alcanzó un nivel de bienestar que hizo al mundo hablar del "milagro alemán". [Cf. Sennholz, *Op. Cit.*] Pero este ejemplo no fue emulado. Por todas partes, con muy pocas excepciones, creció y se consolidó el intervencionismo, el estado siguió asumiendo más y más funciones, aumentó sus gastos y llegó a tener un papel decisivo en toda las economías.

Los resultados iniciales de esta expansión estatal no dejaron entrever las consecuencias que producirían *a posteriori*. Las naciones desarrolladas siguieron creciendo –estimuladas en buena medida porque el intervencionismo se redujo en materia de comercio internacional– y desarrollaron completos estados de *bienestar* que daban protección social a los ciudadanos "desde la cuna hasta la tumba". Las deudas de los estados se multiplicaron, ciertamente, y el crecimiento económico entró en una tendencia descendente de larga duración, pero no se produjeron situaciones críticas que obligaran a un replanteamiento del rumbo que se seguía. En los países menos desarrollados, sin embargo, al intentarse utilizar al estado como palanca fundamental del despegue económico, se produjeron en general las mismas consecuencias que ya hemos tenido oportunidad de estudiar en lo que se refiere a nuestra región. La crisis finalmente llegó, y fue de unas proporciones tan vastas que ha obligado a efectuar una revisión a fondo de todo el modelo de crecimiento económico.

El balance de las reformas emprendidas es, desde casi todo punto de vista, alentador y positivo. Se ha liberalizado la economía manteniendo un orden democrático, con lo que ha sido posible superar los inmediatos problemas de la deuda y la inflación, así como recuperar el crecimiento, aumentar los niveles de capitalización, detener el avance de la pobreza y mejorar varios indicadores sociales de importancia. Las reformas, en este sentido, han sido un éxito prácticamente total, lo que impulsa a los países que aún no las han hecho –o que sólo las encararon parcialmente– a seguir de algún modo el rumbo que recorren las más adelantadas en el proceso.

Un nuevo clima intelectual se ha creado en la región, un ambiente de ideas en que se ha disipado la casi total influencia que tuvieron el socialismo y el populismo, en el que se valora algo más la libre iniciativa, en que el nacionalismo ha dejado de ser el punto de referencia para el ordenamiento de la economía y la sociedad. Quien lo dude sólo tiene que hacer, como nosotros lo hicimos, un sencillo experimento: leer alguna de las obras clásicas del pensamiento latinoamericano que marcaron la época que va desde 1960 hasta 1980, [Como el ya mencionado clásico de Cardoso y Faletto, *Op. Cit.*] o revisar las críticas de quienes se oponían a este modo de gestión pública. [Como C. Rangel, *Op. Cit.*] Encontrará enseguida que estos trabajos parecen hablar de un mundo totalmente diferente al del presente, que su lenguaje, sus preocupaciones y su estilo resultarían hoy completamente fuera de contexto.

Pero este renovado panorama ha generado, al menos por ahora, un acuerdo bastante limitado de propuestas básicas que parece detenerse en las fronteras del llamado Consenso de Washington, un conjunto de recomendaciones que asumieron los organismos internacionales y varios expertos de la región hace unos cuantos años. [Para una explicación más detallada sobre el tema v. Frediani, *Planes..., Op. Cit.*, pp. 103 y 104.] El consenso, planteado en forma de decálogo, incluye puntos tales como la disciplina fiscal y la reordenación del gasto público, la reforma fiscal, la cambiaria y la comercial, la liberalización financiera y de las normas que regulan la inversión extranjera, las privatizaciones, la desregulación y la extensión y protección de los derechos de propiedad. Respecto a todos estos puntos se han alcanzado avances significativos en la mayoría de los países aunque, con relación al último, en un sentido profundo, todavía no es mucho lo que se ha logrado. Varios países han incursionado también en otros campos –como la reforma laboral o de la seguridad social– en algunos casos con mucho éxito, pero las fronteras del Consenso parecen limitar todavía el pensamiento de la mayoría de los líderes reformistas.

¿Significa esto que se ha llegado a un punto de equilibrio entre el estatismo anterior y la liberalización, un punto intermedio que define un nuevo modelo de ordenamiento económico? ¿Se mantendrá este acuerdo fundamental, se lo ampliará, o es posible que se presenten ahora retrocesos? Para responder a estas preguntas, y para hacerlo evitando formular previsiones poco sensatas, conviene que examinemos algunos puntos del proceso de cambios sobre los que hasta ahora no habíamos detenido nuestra

atención y que lo hagamos, además, asumiendo explícitamente los valores y los puntos de vista que defendemos.

16.2 El Constructivismo y la Fatiga de la Reforma

No perdamos de vista, a la hora de intentar una evaluación general de este proceso, que las reformas se hicieron siempre como respuesta a la crisis, que gobernantes y gobernados aprendieron, antes que nada, por experiencia: nadie se propuso dismantelar el sistema intervencionista estatal y restaurar los equilibrios de mercado guiado por una convicción teórica adquirida de antemano, actuando deliberadamente para reordenar la sociedad. Aunque aparentemente actuaron así los *Chicago boys* chilenos y luego, en cada país, algunos de los dirigentes que llevaron a cabo las reformas, todos se movieron en un contexto político que no era propiamente liberal, que los impulsaba más a derivar lecciones de la experiencia que a aplicar proposiciones teóricas a los problemas concretos que enfrentaban. De la práctica surgieron, muchas veces por ensayo y error, las respuestas concretas y los límites que se han ido fijando a la acción del estado.

Se nos podrá replicar que, en política, las cosas ocurren siempre así. Que desde Lenin hasta Churchill, pasando obviamente por Pinochet y Fujimori, el político siempre actúa como tal y no como ideólogo o filósofo. Esto es cierto, sin duda, pero Lenin, aunque adaptando sobre la marcha sus ideas al entorno cambiante en que vivía, fue en todo caso siempre un marxista convencido, un revolucionario que pretendía llevar a Rusia a la "dictadura del proletariado", el socialismo y la planificación central. Ni Pinochet, ni Menem, ni los líderes del PRI o de AD eran en cambio liberales: pretendían salir de la crisis, obtener resultados concretos, y para ello no vacilaron en tomar medidas contrarias al estatismo prevaleciente, pero no como parte de un programa coherente de más largo plazo, no con una visión de sociedad predeterminada de antemano.

A algunos de estos líderes, por lo tanto, se los podrá acusar de oportunistas, pero nunca les cabrá la crítica de "constructivismo racionalista" que a veces se les ha hecho (v. *supra*, 14.3). Si este constructivismo, tan típico de los socialistas de todas las tendencias, representa el intento de imponer desde el poder modos de organización social que no respetan los procesos evolutivos que se van desarrollando espontáneamente en la sociedad, la denominación apenas podría servir para caracterizar ciertas conductas de algunos de los ejecutores más lúcidos de las reformas, especialmente en Chile. Pero aún así, reducida en sus alcances, esta objeción que se hace a los líderes del cambio parece presentar todavía ciertas debilidades profundas.

La declinación del estatismo que mencionamos en el punto precedente se dio básicamente porque éste llevó a las sociedades a callejones sin salida que repercutieron muy negativamente sobre la vida de las personas. No fue el constructivismo entonces el que condujo al cambio, a la progresiva revisión del intervencionismo, sino la convicción

de que el camino recorrido hasta allí tenía que ser desandado para encontrar solución a los problemas que se presentaban. Y aquí aparece una paradoja que es inseparable de la cuestión que tratamos: **el desmantelamiento del estatismo, por razones obvias, no puede ser llevado a cabo más que desde el estado.** Resulta claro que sólo puede efectuarse cuando existen las condiciones propicias para ello, cuando la práctica y el pensamiento de las personas favorece un cambio de rumbo en esa dirección. Pero, aun así, el control de cambios –por ejemplo– sólo puede ser levantado por medio de un decreto o una ley, los aranceles o los monopolios sólo pueden ser eliminados con específicos instrumentos jurídicos, las leyes laborales deben ser derogadas mediante otras leyes que regulen la misma materia. La evolución espontánea de la sociedad indica al gobernante prudente el momento en que estas medidas deben ser ejecutadas, porque el contrabando, el mercado negro o la economía informal son señales claras de que el ordenamiento vigente choca de modo frontal con la conducta de los individuos en busca de su bienestar. Pero, de todos modos, mientras exista el estado, el decreto debe ser promulgado y la ley debe ser aprobada para destruir el opresivo ordenamiento anterior.

Hay constructivismo, desde luego, cuando los gobiernos intentan definir metas cuantitativas de crecimiento, sectores prioritarios para el desarrollo, crear empleo o construir sistemas obligatorios de salud, educación o protección social. Se trata de una forma tecnocrática de encarar los problemas de liberalización de la economía que en general resulta contraproducente, pues difícilmente acierta con la solución que, con más facilidad, encontrarían por sí mismos los ciudadanos. Pero las auténticas reformas liberalizadoras también tienen que hacerse, inevitablemente, desde el poder político, porque allí es que se encuentran los nudos gordianos que hay que desatar.

Esta última constatación, por otra parte, sirve para explicar en buena medida la marcha a veces tortuosa de las reformas y el efecto de **fatiga** que muchos observadores han tenido la preocupación por destacar. Si es desde el gobierno que hay que emprender la obra liberalizadora o, para decirlo más metafóricamente, si es el estado el que debe reformarse a sí mismo, surgirán limitaciones insuperables en el proceso de transformaciones que deben atribuirse a la propia resistencia que el aparato de gestión pública presentará ante cualquier transformación. Los intereses de los funcionarios, la resistencia al cambio, la propia inercia que muestra toda maquinaria burocrática harán que muchas reformas se concreten sólo en su mínima dimensión, modificando lo indispensable pero nada más.

En países con ingresos fiscales más o menos autónomos de la tributación interna – como Venezuela, y en menor medida México y Ecuador– se aprecia que apenas se realizan algunas reformas básicas aparece un conformismo que pretende detener allí todo cambio ulterior. Cuando las reformas se superponen a una estructura política o a un ordenamiento social muy cerrado, por otra parte, los efectos prácticos de éstas resultan menores y la opinión pública no favorece tanto los cambios económicos como los políticos, mientras el gobernante sufre constantes presiones de grupos de interés para

no innovar demasiado. En los casos en que la reforma ha sido más profunda se pierde el sentido de urgencia –pues la crisis parece entonces haber ocurrido en un pasado muy lejano– y los dirigentes actúan como si ya estuvieran satisfechos con las transformaciones alcanzadas. Se renuevan las presiones hacia políticas que favorezcan la redistribución del ingreso, renacen las tentaciones del caudillismo de otras épocas y parece darse por concluido un proceso que, en definitiva, nunca tuvo metas claras que alcanzar. Emergen, entre líderes y organizaciones políticas, posiciones que defienden en principio el mercado pero que intentan siempre modificarlo o alterarlo, darle mayor "contenido social", inspirándose muchas veces en el estado de bienestar que caracteriza aún al mundo desarrollado. No se acaba de comprender que "un país pobre no puede permitirse el lujo de criterios estatistas en los sectores sociales" porque entonces corre el inminente riesgo de volver a las dificultades anteriores. [Piñera, *Op. Cit.*, pág. 87.]

Estas son las diversas manifestaciones que tiene la llamada fatiga de la reforma, que expresan tanto el carácter coyuntural que para muchos tuvieron los cambios producidos como la falta de una visión ideológica de mayor amplitud. Y esta fatiga no sólo pone coto al posible constructivismo que algunos desearían todavía desarrollar, sino que mantiene áreas de intervencionismo estatal intactas: regulaciones, monopolios, instituciones públicas que ya no tienen mayor razón de ser, en suma, una presencia del estado que sigue anclada en la lógica de una época anterior.

Estos fenómenos dan pie, entre personas de orientación liberal, a una actitud pesimista sobre los logros alcanzados. Se los percibe como parciales y frágiles, se destacan las limitaciones de los cambios ocurridos y se ponen de relieve la ambigüedad y la dudosa ética de los gobernantes de turno. Siendo todo esto cierto, y aceptando que el proceso de cambios no ha afectado algunos de los problemas fundamentales de nuestras sociedades, sostenemos en cambio una valoración mucho más positiva de la situación que quisiéramos razonar ante el lector. [Aunque no tan nítidamente optimista como la de Roberts, Paul Craig, y Karen LaFollette Araujo, *The Capitalist Revolution in Latin America*, Oxford University Press, New York, 1997.]

16.3 Libertad y Desarrollo

Recogiendo la experiencia histórica de los últimos dos siglos puede afirmarse que el desarrollo de las naciones es un proceso complejo y de bastante larga duración. Las sociedades no llegan de pronto a un grado de capitalización suficiente como para dejar atrás lo que, en términos históricos, sea en ese momento el atraso, sino que avanzan siempre paso a paso, acumulando tanto capital como conocimientos, en un proceso que tiene que retroalimentarse positivamente y de un modo sostenido durante un largo tiempo para alcanzar resultados tangibles. Tampoco puede sostenerse, vistas las cosas con detenimiento, que haya algún factor en particular que actúe como variable independiente para obtener el desarrollo. Reducen exageradamente la cuestión los que piensan que éste se debe a la educación, o al estado de derecho, o a la libertad

económica solamente: cada uno de estos factores, con ser indispensable, sólo opera efectivamente en presencia de los otros, en un proceso de interacción constante que va reforzándolos entre sí, pero ninguno es suficiente para alterar, en ausencia de los demás, una configuración que se presente como desfavorable.

Esto no significa que todos los factores tengan el mismo peso o que sus efectos no puedan apreciarse, de algún modo, separadamente. Las ciencias sociales contemporáneas han llegado ya a descartar, con pruebas abundantes, que el desarrollo de las sociedades dependa de la dotación de recursos naturales de cada país o de factores raciales o climáticos. La libertad económica, como lo afirmamos oportunamente (v. *supra*, 15.2), está en cambio estrechamente ligada al nivel de desarrollo que alcanzan las sociedades y algo similar –aunque las relaciones de causalidad parecen aquí menos claras– ocurre con el nivel educativo de la población, la estabilidad política y la vigencia del estado de derecho.

Dado que en América Latina hemos avanzado un buen trecho en reducir el intervencionismo y ahora tenemos mayor libertad económica que nunca antes en nuestra historia y dado que, desde el punto de vista político, se ha consolidado también una institucionalidad democrática que había estado muy lejos de predominar en la región, pensamos que se dan condiciones iniciales muy favorables para lograr un despegue efectivo hacia el desarrollo. Porque las libertades económicas, aunque todavía limitadas, y la despolitización de la sociedad que se genera cuando el estado reduce su papel interventor, amplifican y estimulan todas las otras libertades humanas. Los pueblos, como ya hemos visto en el capítulo 14, no suelen conformarse con la estabilidad económica y la posibilidad de crear riquezas: quieren utilizar esas riquezas libremente y decidir sin la tutela de nadie no sólo lo que habrán de consumir, sino también a quienes habrán de escoger para que los gobiernen. Hoy existe, por eso, una mayor sensibilidad ante el autoritarismo político y la corrupción, una menor predisposición para caer en el juego de las vanas promesas populistas y seguir a líderes mesiánicos que ofrecen soluciones prodigiosas. El cambio es lento, a veces milimétrico, pero la tendencia general, creemos, resulta clara.

Queda un largo camino por recorrer si se pretenden construir auténticos estados de derecho y cancelar definitivamente la tradición del caudillismo y el personalismo. Los mercados deben abrirse aún mucho más si se desean altas tasas de crecimiento y una menos desigual distribución de la riqueza. Falta mucho para que las relaciones entre el ciudadano común y el poder político tengan la transparencia que se necesita para que los funcionarios públicos de todos los niveles se hagan responsables ante los ciudadanos. Quedan pendientes reformas importantes, como la de la educación, que sigue todavía anclada en los modelos de gestión del siglo XIX. Pero este vasto programa puede realizarse si existe la convicción y la voluntad para hacerlo, pues ya hay fundamentos suficientes para avanzar sostenidamente en procura de estas metas.

Si no se hubiesen realizado las reformas que hemos estudiado en este libro estaríamos, muy probablemente, en medio del estancamiento y el atraso. La expansión de una economía de mercado ha permitido superar la crisis y retornar al crecimiento, sentando las bases para ulteriores transformaciones, pues poco pueden progresar en la senda de las libertades políticas y de la seguridad jurídica las sociedades que confrontan urgentes y destructivos problemas materiales y en las que el estado controla y dirige toda la vida económica. Se ha dejado atrás lo peor, sin duda, pero tal vez se necesiten los esfuerzos de toda una generación para superar definitivamente nuestra herencia de atraso, autoritarismo y mercantilismo.

Hoy parece factible concluir con las reformas que se necesitan para que los ajustes latinoamericanos completen el cambio estructural de nuestras sociedades. Pero ello sólo sucederá si existen convicciones profundas acerca de la meta hacia la cual nos dirigimos: ¿estamos convencidos de que debemos hacerlo? ¿apreciamos en toda su magnitud las ventajas que ofrece la economía de mercado? ¿hasta donde estamos dispuestos a llegar en la búsqueda de un ordenamiento social más libre y apegado a la ley?

16.4 ¿Hasta donde Llegar?

Cuando se discute qué privatizar y qué dejar en manos del estado, cuando se evalúan los logros alcanzados y se proponen metas nuevas, las personas que respaldamos las reformas nos enfrentamos, aunque parezca increíble, a los mismos problemas que los socialistas se plantearon a comienzos del siglo XX. Entre ellos había revolucionarios y reformistas, partidarios de la acción centralizada y audaz de las vanguardias y gente que confiaba más en el movimiento espontáneo de "las masas", radicales que todo lo querían estatizar y moderados que sólo concebían un muy lento camino de reformas. Hoy, como en un insólito espejo, vemos también tecnócratas que apenas quieren realizar algunos cambios y liberales convencidos que desean cancelar toda intervención del estado en la economía, empresarios que favorecen la desregulación siempre y cuando no lesione sus intereses y personas que no entienden el sentido de los cambios pero que los apoyan o los adversan según estos los afecten en la práctica.

Será la propia dinámica social y política la que ira determinando, en una interacción constante entre teorías y realidades concretas, la forma en que se desarrollará esta evolución. No podemos saber hoy hasta dónde se progresará en la reducción de las funciones del estado ni evaluar la solidez y permanencia de los cambios que están aconteciendo. Presentar las cosas de otra manera no sería más que dar rienda suelta a nuestros deseos o postular la existencia de un destino prefijado en el cual no creemos, por profundas convicciones metodológicas que nos alejan de cualquier forma de historicismo. [V. Popper, Karl R., *La Sociedad Abierta y sus Enemigos*, Ed. Orbis, Barcelona, 1984, pp. 23 y ss., y *passim*.] Pero la discusión sobre el papel que debe asumir el estado

en la sociedad, creemos, ha cambiado lo suficiente en estos años como para requerir una nueva consideración de lo que en su tiempo se aceptaron como verdades irrefutables. No podemos tratar aquí, al final de este libro, esta compleja cuestión que de por sí requeriría de un estudio independiente. Pero al menos queremos dejar esbozada una forma de plantear el problema que, nos parece, incorpora al análisis algunos elementos nuevos que han surgido en nuestro globalizado ambiente contemporáneo.

El fracaso del estado intervencionista promotor del desarrollo, por lo menos en América Latina, ha generado no sólo problemas económicos sino también políticos y jurídicos que han puesto en tela de juicio su propia legitimidad. El endeudamiento externo, la inflación y la negativa experiencia de las empresas públicas han sido apenas la parte más visible de nuestras dificultades: junto a ellos existe el preocupante balance de la acción estatal en materia de salud y educación, el fracaso de la política social, los crecientes problemas de la corrupción, la delincuencia, la decadencia del sistema judicial y el estado aterrador de nuestras cárceles.

Algunos de los últimos problemas mencionados han obtenido respuestas espontáneas de la población que intenta, en la medida de sus posibilidades, procurarse los servicios que el estado ya no le provee. Así como la economía informal, y también el mercado negro, el contrabando y la evasión impositiva, desbordan la acción perturbadora de un estado que interviene y distorsiona la actividad económica de los particulares, así han proliferado ahora soluciones prácticas e inmediatas frente a la ausencia de una acción estatal en otras áreas. Los pobladores de las ciudades latinoamericanas han privatizado en parte los servicios de seguridad pública mediante la contratación de empresas particulares que prestan este mismo servicio, han cerrado urbanizaciones y puesto rejas y alambradas a unas viviendas que más parecen fortalezas o cárceles que pacíficos lugares de residencia. Cámaras empresariales y firmas privadas acuden cada vez más al arbitraje privado de sus conflictos, ante un sistema judicial absurdamente lento, costoso y fácilmente corruptible. Pobladores rurales y de zonas marginales urbanas proceden ahora a hacer justicia por su propia mano, ante la impotencia de las fuerzas de seguridad, mediante linchamientos populares despiadados y descontrolados.

La seguridad pública y la administración de justicia, dos servicios que los liberales de todas las corrientes hemos considerado siempre como áreas justamente reservadas al estado, ya no son atendidas por las instituciones públicas de modo suficiente, al punto de presentarse un vacío que promueve esas respuestas espontáneas. La misma protección de las fronteras ha quedado reducida en sus verdaderos alcances por la pérdida de importancia de los estados nacionales tanto frente a los organismos internacionales como ante las fuerzas regionalistas que se agitan en su interior. Es verdad que esta circunstancia se presenta con toda su fuerza sólo para aquellos estados que viven en general en paz, como los latinoamericanos y europeos occidentales, y que la situación, para las mayores potencias, sigue más próxima a los parámetros tradicionales. Pero, para lo que a Latinoamérica se refiere, es preciso reconocer que algo profundo ha cambiado en cuanto al cumplimiento de las funciones esenciales del estado.

Las llamamos esenciales porque, en principio, un estado existe precisamente para cumplir esas funciones, reclamando un "monopolio de la violencia legítima" [Según la tradicional definición de Max Weber, *Economía y Sociedad*, Ed. FCE, México, 1977, pág. 1056 y ss.] que garantiza la convivencia civilizada. Sin control de las fronteras, sin administración de justicia y sin seguridad interior no puede hablarse de que exista propiamente un estado en un territorio determinado. No hemos llegado a este punto, es cierto, pero quien conoce de cerca la inseguridad de nuestras ciudades, el modo en que funciona la justicia o el débil control que los organismos de seguridad ejercen en nuestras fronteras y áreas rurales, resultará claro que estos servicios esenciales del estado se han erosionado de una manera muy pronunciada: la propia "privatización" espontánea de estas funciones es el mejor testimonio de lo que afirmamos.

¿Qué significa todo esto? La respuesta tradicional, oída innumerables veces, es que los gobiernos, convertidos en empresarios, gestores y proveedores de mil servicios ineficaces o irrelevantes, han descuidado la prestación de las funciones que más importantes son para la convivencia social. Pero esta respuesta, creemos, ya no alcanza para explicar los hechos: la profunda reorientación del gasto que han hecho los estados latinoamericanos pocas mejoras ha traído en materia de seguridad y justicia en los últimos años y, más bien, parecería que la situación hubiese avanzado en un sentido contrario. Una respuesta más elaborada nos llevaría a considerar, antes que nada, el modo ineficaz que el estado presta estos y otros servicios. Así como la educación, la salud y la seguridad social centralizadas han ido derivando en ineficiencias crecientes que amenazan su misma existencia, del mismo modo parecería que es algo en la propia organización de la seguridad y la justicia lo que está fallando.

La discusión sobre el tema, por supuesto, no puede ser profundizada en estas páginas. Quede sin embargo la constatación de que servicios otrora considerados esencialmente estatales pueden privatizarse de hecho, y a veces con bastante éxito. No hay límites fijos, entonces, para un proceso de privatización que podrá llegar hasta donde lo deseemos para recuperar el autogobierno de la sociedad. [V. al respecto el sugerente trabajo de Benegas Lynch (h), Alberto, *Hacia el Autogobierno, una crítica al poder político*, Ed. Emecé, Buenos Aires, 1993.] Sólo la reflexión consciente y la constante observación de la práctica podrán decirnos hasta donde debemos modificar los límites de la institución estatal. Mientras tanto, y durante mucho tiempo, tendremos delante nuestro el complejo objetivo de llegar a la vigencia de auténticos estados de derecho donde se respete la libertad de los ciudadanos en toda su extensión.

Bibliografía

- ◆ Ayau Cordón, Manuel F., *La Década Perdida*, Guatemala, 1993.
- ◆ Baerresen, Donald W., Martin Carnoy y Joseph Grunwald, *Latin American Trade Patterns*, The Brookings Institution, Washington D. C., 1965.
- ◆ Ball M., Carlos, *Venezuela: el triste caso de un gobierno rico y un país paupérrimo*, en Levine, Barry B. (comp), *El Desafío Neoliberal, El Fin del Tercermundismo en América Latina*, Ed. Norma, Bogotá, 1992.
- ◆ Baptista, Asdrúbal, *Más allá de Pesimismo y del Optimismo: Las Transformaciones Fundamentales del País*, en Naím, Moisés y Ramón Piñango, *El Caso Venezuela, una Ilusión de Armonía*, Ed. IESA, Caracas, 1984, pp. 20 a 40.
- ◆ Barry, Norman, *La Tradición del Orden Espontáneo*, en *Laissez Faire*, Universidad Francisco Marroquín, Guatemala, No. 6, marzo de 1997.
- ◆ Benegas Lynch (h), Alberto, *Hacia el Autogobierno, una crítica al poder político*, Ed. Emecé, Buenos Aires, 1993.
- ◆ Benegas Lynch (h), Alberto, *Socialismo de Mercado: Ensayo sobre un Paradigma Posmoderno*, Ed. por la Fundación Libertad, Rosario, 1997.
- ◆ Benegas Lynch (h), Alberto, *Socialismo de Mercado*, en *Libertas*, No. 27, Octubre de 1997, pp. 165 a 254.
- ◆ Benegas Lynch (h), Alberto y Martín Krause, *Proyectos para una Sociedad Abierta*, Edit. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1993.
- ◆ Boloña Behr, Carlos, *Cambio de Rumbo*, Ed. Instituto de Economía de Libre Mercado, Lima, 1993.
- ◆ Bonilla, David, *Algunas experiencias devaluatorias*, en *Comercio Exterior*, vol. 45, No. 3, marzo de 1995, pp.275 a 283.
- ◆ Camhi, Rosita, *Pobreza y Distribución del Ingreso: Factores y Políticas Relevantes*, Serie Informe Social No. 43, ILD, Santiago, 1997.
- ◆ Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto, *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Ed. Siglo XXI, México, 1969.
- ◆ Cardoso de Da Silva, Elsa, *Latinoamérica en Transición. En Busca del Aleph*, Ed. Panapo, Caracas, 1995.
- ◆ Cariaga, Juan L., *Estabilización y Desarrollo. Importantes Lecciones del Programa Económico de Bolivia*, Ed. FCE-Los Amigos del Libro, La Paz, 1996.
- ◆ Cartas, José María, *El Caso Mexicano. Estabilización Macroeconómica y Reforma Estructural en el Contexto Político y Social*, Ed. KAS-CIEDLA, Buenos Aires, 1993.
- ◆ Castro Escudero, Alfredo, *Inflación en Argentina: ¿un problema resuelto?*, en *Comercio Exterior*, Vol. 43, no. 10, México, octubre de 1993, pp. 954 a 964.
- ◆ Cavallo, Ascanio, *Los Hombres de la Transición*, Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile, 1993.
- ◆ Cavallo, Domingo, *El Peso de la Verdad. Un Impulso a la Transparencia en la Argentina de los 90*, Ed. Planeta, Buenos Aires, 1997.
- ◆ Cavallo, Domingo, *Economía en Tiempos de Crisis*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1989.
- ◆ CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Washington, diversos años.
- ◆ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1972, CEPAL, New York, 1974.

- ◆ *Clarín*, Buenos Aires, diversos números.
- ◆ Cole, Julio Harold, *Latin America Inflation. Theoretical Interpretations and Empirical Results*, Praeger publ., New York, 1987.
- ◆ Cole, Julio Harold, *The False Promise of Protectionism for Latin America*, @ *Journal of Economic Growth*, vol. 1 (1986), No. 4, pp. 28-37.
- ◆ Coles, Jonathan, *La Reforma Agrícola Venezolana 1990-1992*@, Monografías CEDICE, Caracas, s/d.
- ◆ *Comercio Exterior*, México, diversos números.
- ◆ Damm Arnal, Arturo, *La Economía Mexicana de Crisis en Crisis)y ahora qué?@*, Fil Ed., México, 1995.
- ◆ De Soto, Hernando, *El Otro Sendero. La Revolución Informal*, en colaboración con Enrique Ghersi y Mario Ghibellini, Ed. Oveja Negra, Bogotá, 1987.
- ◆ Donges, Juergen, Emeterio Gómez, Carlos Sabino y Luis Vicente León, *Modernización y Costos Sociales: Mitos y Realidades*, Ed. Cedice-AVE-Cavenal, Caracas, 1995.
- ◆ *El Comercio*, Lima, diversos números.
- ◆ *El Universal*, Caracas, diversos números.
- ◆ *El Nacional*, Caracas, diversos números.
- ◆ *El Mercurio*, Santiago de Chile, diversos números.
- ◆ *Encuentro y Alternativas. Venezuela, 1994*. Ed. por la UCAB, Caracas, 1994 (dos tomos).
- ◆ Equipo Técnico de UDAPE (Unidad de Análisis de Políticas Económicas), Juan Carlos Requena et al., *El Caso Boliviano. Ajuste Estructural y Crecimiento Económico: Evaluación y Perspectivas del Caso Boliviano*, Ed. KAS-CIEDLA, Buenos Aires, 1993.
- ◆ Erickson, Kenneth Paul, *Brazil: Corporative Authoritarianism, Democratization, and Dependency*@, en Wiarda, Howard J. y Harvey F. Kline (eds.) *Latin American Politics and Development*, Westview Press, Boulder, Co., 1985.
- ◆ Faría, Hugo, y Carlos Sabino, *La Inflación. Qué es y cómo Eliminarla*, Ed. CEDICE-Panapo, Caracas, 1997.
- ◆ Fishlow, Albert, *The State of Latin American Economics*@, en Mitchell, Christopher (ed.) *Changing Perspectives in Latin American Studies: Insights from Six Disciplines*, Stanford University Press, Stanford, 1988.
- ◆ Fontaine Talavera, Arturo, *Sobre el Pecado Original de la Transformación Capitalista Chi- lena*@, en Levine, Barry B. (comp.), *El Desafío Neoliberal, El Fin del Tercer mundismo en América Latina*, Ed. Norma, Bogotá, 1992.
- ◆ Foxley, Alejandro, *Los Objetivos Económicos y Sociales de la Transición a la Democracia*@, en Pizarro, Raczynski y Vial, *Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático*, Ed. Cieplan-Unicef, Santiago de Chile, 1995.
- ◆ Frank, Andre Gunder, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, Nueva York, 1967.
- ◆ Frediani, Ramón Osvaldo, *El Caso Argentino. Políticas de Estabilización y Reforma Estructural en Argentina*, Ed. CIEDLA-Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 1993.
- ◆ Frediani, Ramón O., *Planes de Estabilización y Reforma Estructural en América Latina. Una Síntesis*, Edit. KAS-CIEDLA, Buenos Aires, 1996.
- ◆ Fukuyama, Francis, *El Fin de la Historia y el Ultimo Hombre*, Ed. Planeta, Barcelona, 1992.
- ◆ Galarza, Elsa (ed.), *Informe Anual de la Economía Peruana: 1996*, Ed. Universidad del

Pacífico-CIE, Lima, 1997.

- ◆ Gallagher, David, AChile: La Revolución Pendiente@, en Levine Barry B. (comp), *El Desafío Neoliberal, El Fin del Tercermundismo en América Latina*, Ed. Norma, Bogotá, 1992.
- ◆ Gallardo Lozada, Jorge, *De Torres a Banzer: diez meses de emergencia en Bolivia*, Ed. Periferia, Buenos Aires, 1972.
- ◆ Gómez, Emeterio, *Salidas para una Economía Petrolera*, Ed. CELAT-Futuro, San Cristóbal, 1993.
- ◆ González Rubí, Rafael, AChile. El largo camino en pos de la modernidad@, en *Comercio Exterior*, mayo de 1991, pp. 455 a 459.
- ◆ González Rubí, Rafael, ABolivia. Razones y saldos de la revuelta liberal@, en *Comercio Exterior*, septiembre de 1991, pp. 853 a 856.
- ◆ Guadagni, Alieto, ALos antecedentes del desempleo de los 90@, *Clarín*, Buenos Aires, 16/10/97.
- ◆ Gwartney, James, Robert Lawson y Walter Block, *Economic Freedom of the World, 1975-1995*, The Fraser Institute, Vancouver, B.C., 1995.
- ◆ Hanke, Steve, y Kurt Schuler, *Juntas Monetarias para Países en Desarrollo*, Ed. Panapo-CEDICE, Caracas, 1995.
- ◆ Hanke, Steve, AProfessionalism, Please@, *VenEconomy Monthly*, June 1996, p.20.
- ◆ Hayek, Friedrich A., *Derecho Legislación y Libertad*, Unión Ed., Madrid, 1985.
- ◆ Hernández, Carlos Raúl, *El Motín de los Dinosaurios. Estragos del Pensamiento Anacrónico en Venezuela desde 1989*, Ed. Panapo, Caracas, 1997.
- ◆ Herrera Zúñiga, René, ALas transformaciones del sistema político en Nicaragua@, en Hofmeister, Wilhelm y Josef Thesing (eds.) *Transformación de los Sistemas Políticos en América Latina*, Ed. KAS-CIEDLA, Buenos Aires, 1995.
- ◆ Hofmeister, Wilhelm, *La Opción por la Democracia. Democracia Cristiana y Desarrollo Político en Chile, 1964-1994*, Ed. Konrad Adenauer Stiftung, Santiago de Chile, 1995.
- ◆ Hofmeister, Wilhelm, y Josef Thesing, *Transformación de los Sistemas Políticos en América Latina*, Ed. Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA, Buenos Aires, 1995.
- ◆ Keckeisen, Joseph Edward, ALas Causas de la Pobreza del Tercer Mundo@, *Tópicos de Actualidad*, No. 824, diciembre de 1996, CEES, Guatemala.
- ◆ Kelly, Kevin, *Out of Control. The New Biology of Machines, Social Systems and the Economic World*, Addison Wesley publ., 1995.
- ◆ Keynes, John Maynard, *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, Ed. FCE, México, 1980.
- ◆ Konezke, Herbert, *América Latina II, La época colonial*, Ed. Siglo XXI, México, 1977.
- ◆ Lajo Lazo, Manuel, APerú: efectos sociales y agroalimentarios de las políticas de estabilización y ajuste@, en *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 6, México, junio de 1991, pp. 547-557.
- ◆ *La Nación*, Buenos Aires, diversos números.
- ◆ La Rotta, Adriana, ALo que le falta a Brasil@, en *La Nación*, Buenos Aires, 31/10/97.
- ◆ Larroulet V., Cristián (ed.), *Soluciones Privadas a Problemas Públicos*, Instituto Libertad y Desarrollo, Stgo. de Chile, 1991.
- ◆ Lekachman, Robert, *La Era de Keynes*, Alianza Ed., Madrid, 1970.

- ◆ Leme, Og Francisco, 'Brasil: un milagro que no resultó', en Levine, Barry B. (comp.), *El Desafío Neoliberal, El Fin del Tercermundismo en América Latina*, Ed. Norma, Bogotá, 1992, pp. 259 a 282.
- ◆ Levine, Barry B. (comp.), *El Desafío Neoliberal, El Fin del Tercermundismo en América Latina*, Ed. Norma, Bogotá, 1992.
- ◆ Levine, Barry B., 'Las economías caribeñas de transferencia en Puerto Rico y Cuba', en Levine, Barry B. (comp.), *El Desafío Neoliberal, El Fin del Tercermundismo en América Latina*, Ed. Norma, Bogotá, 1992, pp. 331 a 338.
- ◆ Longo, Carlos Alberto, *El Caso Brasileño. Políticas de Estabilización y Reforma Estructural*, Ed. KAS-CIEDLA, Buenos Aires, 1993.
- ◆ Lowenthal, Abraham F., *Partners in Conflict, The United States and America Latina*, Johns Hopkins Un. Press, Baltimore, 1987.
- ◆ Malia, Martin, *The Soviet Tragedy. A History of Socialism in Russia, 1917-1991*, The Free Press, New York, 1994.
- ◆ Margariti, Antonio Ignacio, *Economía, Sociedad y Estado. Ensayos sobre el Plan de Convertibilidad*, Ed. Fundación Libertad, Rosario, 1996.
- ◆ Márquez, Gustavo, 'Pobreza y Políticas Sociales en Venezuela', Simposio IESA-Corpoven, Caracas, 1993.
- ◆ Mato, Daniel, *Crítica de la Modernidad, Globalización y Construcción de Identidades*, Ed. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1995.
- ◆ Meigs, James A., 'Inflation is always and everywhere a monetary phenomenon. (Milton Friedman) ¿Es México an exception?', ponencia presentada a la sociedad Mont Pelérin en su reunión de Cancún, enero de 1996.
- ◆ Mises, Ludwig von, *La Acción Humana. Tratado de Economía*. Unión Ed., Madrid, 1986 (*Human Action. A Treatise on Economics*, 1949).
- ◆ Mitchell, Christopher (ed.) *Changing Perspectives in Latin American Studies: Insights from Six Disciplines*, Stanford University Press, Stanford, 1988.
- ◆ Mols, Manfred, 'Transformación Política en México', en Hofmeister Wilhelm, y Josef Thesing, *Transformación de los Sistemas Políticos en América Latina*, Ed. Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA, Buenos Aires, 1995, pp. 203 a 249.
- ◆ Morandé, Felipe, *El Caso Chileno. Del Trauma a la Serenidad: Veinte años de Evolución Económica y Política en Chile*, Ed. KAS-CIEDLA, Buenos Aires, 1993.
- ◆ Moreno León, José Ignacio, *América Latina: Del Realismo Mágico a la Sociedad Global*, Ed. Fundación Konrad Adenauer, Caracas, 1994.
- ◆ Naím, Moisés y Ramón Piñango, *El Caso Venezuela, una Ilusión de Armonía*, Ed. IESA, Caracas, 1984.
- ◆ OCEI, Oficina Central de Estadística e Informática, *Encuesta de Hogares*, Caracas, diversos números.
- ◆ O'Grady, Mary Anastasia, 'Whatever the IFM Says Brazil Should Defend the Real', *The Wall Street Journal*, January 16, 1998.
- ◆ Olson, Mancur, *The Rise and Decline of Nations*, Yale Univ. Press, New Haven, 1982.
- ◆ Oppenheimer, Andrés, *México: En la Frontera del Caos. La Crisis de los Noventa y la Esperanza del Nuevo Milenio*, Javier Vergara Ed., México, 1996.
- ◆ Ortega y Gasset, José, *La Rebelión de las Masas*, Ed. Revista de Occidente, Madrid,

- 1956 (primera edición 1929).
- ◆ Perú: A *Hacia la Reconstrucción Nacional con una Democracia Capaz de Defenderse*, Lima, s/d.
 - ◆ Petrisans Aguilar, Ricardo, *El Caso Uruguayo, Políticas de Estabilización y Reforma Estructural a la Luz de su Contexto Político-Social*, Ed. KAS-CIEDLA, Buenos Aires, 1993.
 - ◆ Piñera, José, *El Cascabel al Gato*, Ed. Zig-Zag, Santiago, 1991.
 - ◆ Piñera Echeñique, José, A *El Poder de una Idea*, en Levine, Barry B. (comp.) *El Desafío Neoliberal, El Fin del Tercermundismo en América Latina*, Ed. Norma, Bogotá, 1992, pp. 77-92.
 - ◆ Pirie, Madsen, *Teoría y Práctica de la Privatización*, Ed. por el CEES, Guatemala, 1987.
 - ◆ Pizarro, Crisóstomo, Dagmar Raczynski y Joaquín Vial (comps.), *Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático*, Ed. CIEPLAN-UNICEF, Santiago de Chile, 1995.
 - ◆ Popper, Karl R., *La Sociedad Abierta y sus Enemigos*, Ed. Orbis, Barcelona, 1984.
 - ◆ Prebisch, Raúl, *El Desarrollo Económico de América Latina y sus Principales Problemas*, CEPAL, 1949.
 - ◆ Rangel, Carlos, *Del Buen Salvaje al Buen Revolucionario*, Monte Avila Ed., Caracas, 1982.
 - ◆ *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, No. 2-3/1995, Abril-Septiembre 1995, Ed. UCV-FACES, Caracas. Diversos artículos.
 - ◆ Ribeiro, Darcy, *Las Américas y la Civilización*, Ed. CELA, Buenos Aires, 1969.
 - ◆ Roberts, Paul Craig, y Karen LaFollette Araujo, *The Capitalist Revolution in Latin America*, Oxford University Press, New York, 1997.
 - ◆ Romero, Aníbal, *Decadencia y Crisis de la Democracia*, Ed. Panapo, Caracas, 1994.
 - ◆ Romero, Aníbal, *Disolución Social y Pronóstico Político*, Ed. Panapo, Caracas, 1997.
 - ◆ Rothbard, Murray, *America's Great Depression*, Richarson & Snyder publ., New York, 1983.
 - ◆ Rubí, Rafael González, A *Bolivia. Razones y saldos de la revuelta liberal*, en *Comercio Exterior*, septiembre de 1991, pp. 853 a 856.
 - ◆ Rubí, Rafael González, A *Chile. El largo camino en pos de la modernidad*, en *Comercio Exterior*, mayo de 1991, pp. 455 a 459.
 - ◆ Sabino, Carlos, *Empleo y Gasto Público en Venezuela*, Ed. Panapo, Caracas, 1988.
 - ◆ Sabino, Carlos, *El Proceso de Investigación*, Ed. Panapo, Caracas, 1992.
 - ◆ Sabino, Carlos, A *El Fin del Mundo Bipolar y la Crisis del Marxismo*, monografía CEDICE No. 46, Caracas, 1993.
 - ◆ Sabino, Carlos, *De Cómo un Estado Rico nos Llevó a la Pobreza*, Ed. Panapo-CEDICE, Caracas, 1994.
 - ◆ Sabino, Carlos, A *La Pobreza en Venezuela*, en *Estrategias para Superar la Pobreza*, Ed. Fundación Konrad Adenauer, Caracas, 1996, pp. 49 a 61.
 - ◆ Sabino, Carlos, A *Los Sistemas de previsión social: un ejercicio de simulación*, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, No. 4/1997, oct.-dic. de 1997, pp. 155 a 168.
 - ◆ Sabino, Carlos, A *Mitos sobre la Pobreza*, en *Tópicos de Actualidad* No. 840, Abril de 1998, Centro de Estudios Económico-Sociales, CEES, Guatemala.
 - ◆ Sabino, Carlos y Jesús E. Rodríguez, *La Seguridad Social en Venezuela*, Ed. Panapo-

- CEDICE, Caracas, 1991.
- ◆ Salas Falcón Fernando, *Lo positivo y lo negativo del intento de reordenación de la economía iniciado en 1989*, Instituto La Pallosa, Caracas, 1993.
 - ◆ Salinas León, Roberto, *La Falacia del Neoliberalismo. El caso de México*, ed. CISLE/III, México, 1996.
 - ◆ Salinas León, Roberto, *Crisis and Confidence in Mexico*, *Current Issues, The World & I*, March 1988, pp. 38-41.
 - ◆ Sancho M., Antonio, *Reflexiones en Torno a la Pobreza y la Distribución del Ingreso*, Serie *Opinión Social* No. 35, ILD, Santiago, 1996.
 - ◆ Schönbohm, Horst (ed.), *Derechos Humanos. Estado de Derecho. Desarrollo Social*, Ed. KAS-CIEDLA-Panapo, Caracas, 1994.
 - ◆ Seminario, Bruno, *Reformas Estructurales y Políticas de Estabilización*, Ed. Universidad del Pacífico-CIE, Lima, 1995.
 - ◆ Sennholz, Hans F., *Tiempos de Inflación*, Ed. Centro de Estudios de la Libertad, Buenos Aires, 1983.
 - ◆ Talvi, Ernesto, *Una visión positiva del futuro del Uruguay: Los próximos diez años de reformas*, exposición realizada durante el evento *Horizontes 97* del CERES (Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social), Montevideo, 12/11/1997.
 - ◆ Taylor (Jr.), Philip B., *The Costs of Inept Political Corporatism* en Wiarda, Howard J. y Harvey F. Kline (eds.) *Latin American Politics and Development*, Westview Press, Boulder, Co., 1985, pp. 317-340.
 - ◆ Ten Kate, Adriaan, *El Ajuste estructural de México: dos historias diferentes*, en *Comercio Exterior*, vol. 42, n. 6, México, junio de 1992, pp. 519 a 528.
 - ◆ *The Wall Street Journal Americas*, diversos números.
 - ◆ Toledo Segura, Rafael, *El Caso Peruano, El Programa de Estabilización y las Reformas Estructurales en el Perú*, Ed. KAS-CIEDLA, Buenos Aires, 1993.
 - ◆ Toro Hardy, José, *Fundamentos de Teoría Económica. Un Análisis de la Política Económica Venezolana*, Ed. Panapo, Caracas, 1993.
 - ◆ Torres, Gerver, *¿Quiénes Ganan? ¿Quiénes Pierden? La Privatización en Venezuela*, Caracas, 1994.
 - ◆ Tuesta Soldevilla, Fernando, *Sistema de Partidos Políticos en el Perú. 1978-1995*, Ed. Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1995.
 - ◆ Valdez, Luis Aparicio y Jorge Bernedo Alvarado, *La Reforma de la Seguridad Social. Perspectivas y Proyecciones*, Ed. KAS-CIEDLA, Buenos Aires, 1997.
 - ◆ Vargas Llosa, Mario, *Como Pez en el Agua*, Ed. Seix Barral, Barcelona, 1993.
 - ◆ Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *El Programa de Estabilización Peruano: Evaluación del Período 1991-1993*, Ed. Universidad del Pacífico-CIE, Lima, 1994.
 - ◆ Weber, Max, *Economía y Sociedad, Esbozo de sociología comprensiva*, Ed. FCE, México, 1977.
 - ◆ Weber, Max, *Ensayos sobre Metodología Sociológica*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1973.
 - ◆ Wiarda, Howard J. y Harvey F. Kline (eds.) *Latin American Politics and Development*, Westview Press, Boulder, Co., 1985.
 - ◆ The World Bank, *World Debt Tables, 1991-1992*, Washington D.C., 1991.

◆ Yamada Fukusaki, Gustavo, y José Luis Ruiz Pérez, *Pobreza y Reformas Estructurales, Perú 1991-1994*, Ed. Universidad del Pacífico-CIE, Lima, 1996.

