

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 62
AGOSTO 1997
SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR
Director

EUGENIO LAHERA
Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

Estado, comunidad y sociedad en el desarrollo social	7
<i>Fernando Henrique Cardoso</i>	
Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina	15
<i>Joseph Ramos</i>	
Deuda y sostenibilidad fiscal: ¿se repite la historia?	39
<i>Guillermo E. Perry</i>	
Reformas petroleras: las opciones en juego	49
<i>Fernando Sánchez Albavera</i>	
Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina	61
<i>Rodolfo Stavenhagen</i>	
El empleo rural no agropecuario en el Istmo Centroamericano	75
<i>Jürgen Weller</i>	
Marginalidad e integración social en Uruguay	91
<i>Rubén Kaztman</i>	
La política comercial en el marco de la Organización Mundial de Comercio	117
<i>Diana Tussie</i>	
Comercio y medio ambiente: ¿luz verde o luz roja?	133
<i>Helga Hoffmann</i>	
Ancclas nominales y escenarios de coordinación macroeconómica en el MERCOSUR	149
<i>Gonzalo Rodríguez Prada</i>	
Políticas de promoción de exportaciones en Centroamérica	169
<i>Larry Willmore</i>	
Publicaciones recientes de la CEPAL	186

Un balance de las reformas *estructurales neoliberales* en América Latina

Joseph Ramos

*Director,
División de Desarrollo
Productivo y Empresarial,
CEPAL*

América Latina está viviendo un viraje estratégico de vastas proyecciones: desde un desarrollo hacia adentro con fuerte injerencia estatal en la producción y en el sistema de precios, a una estrategia de desarrollo hacia afuera bajo el imperio de un mercado libre, con el sector privado como agente protagónico. Este trabajo analiza las siete principales reformas asociadas a esta estrategia neoliberal. Concluye que cada una de ellas podría ser conveniente si fuese bien implementada, pero que en los hechos las más exitosas han sido la reforma tributaria, la apertura comercial, la reforma del sistema de jubilaciones y, en menor medida, las privatizaciones. Las políticas más malogradas y costosas han sido las asociadas a los programas macroeconómicos de estabilización, así como a la liberalización financiera. En efecto, la visión idealizada del neoliberalismo respecto a las bondades automáticas del mercado lo cegó ante fallas claves que coartan la posibilidad de movimientos rápidos y suaves hacia el equilibrio.

I

Introducción

Como es sabido, desde mediados de los años ochenta, y en algunos países antes, América Latina ha estado experimentando un viraje estratégico sin precedentes, al menos desde los años treinta. Esto se ha plasmado en medidas como las siguientes (Williamson, 1990; Fanelli, Frenkel y Rosenwurcel, 1992): i) la liberalización de casi todos los precios; ii) la tendencia a desregular los principales mercados (sobre todo de capital y de divisas, y en menor medida el del trabajo); iii) la eliminación de la mayor parte de los subsidios; iv) la búsqueda del equilibrio fiscal; v) la generalizada eliminación de casi todas las barreras no arancelarias; vi) la reducción radical y rápida de los aranceles aduaneros (de protecciones efectivas en torno al 100% a mediados de los años ochenta a aranceles medios actuales de menos de 20%); vii) la reducción de los tramos arancelarios desde un promedio de más de 60 tramos a uno de tres en la actualidad; viii) la privatización de empresas públicas en sectores competitivos —salvo algunas estratégicas basadas en recursos naturales— y de monopolios naturales (como electricidad y telecomunicaciones) por montos acumulados equivalentes a entre 5 y 10% del PIB, y ix) la privatización de muchas funciones anteriormente consideradas exclusivas del Estado, como la seguridad social y parte de la salud y la educación.

La puesta en marcha de este nuevo modelo de desarrollo se debe a la conjunción de varios factores (Ramos, 1993): primero la crisis de la deuda externa dio lugar a fuertes desequilibrios macroeconómicos y al posterior estancamiento que caracterizó a los años ochenta, la "década perdida"; segundo, si bien el progreso que acompañó la estrategia de industrialización sustitutiva de las importaciones (ISI) fue de magnitud sin precedentes en la región, a mediados de los años setenta el modelo comenzó a tener rendimientos fuertemente decrecientes, reflejados en el estancamiento de la productividad total de los factores. Tercero, en el Norte surgió una crítica teórica y empírica al intervencionismo estatal, que fue recogida por el neoliberalismo criollo y lo llevó a atacar ese intervencionismo ya no sólo por su ineficiencia sino además por intentar crear un estado de bienestar moderno sobre la base de una estructura económica endeble.

Por cierto, los principios que inspiran este viraje —la economía de mercado, la propiedad privada, la prudencia fiscal y el protagonismo del sector privado— son patrimonio de las principales corrientes del pensamiento económico actual: del neoliberalismo por un lado y del neoestructuralismo por el otro. Con todo, es mérito especial del neoliberalismo el haber acelerado dicho viraje por su crítica despiadada a la estrategia anterior, su insistencia en la importancia de la apertura comercial y su defensa inequívoca de las virtudes del mercado.

No obstante, lo que verdaderamente distingue al neoliberalismo de la socialdemocracia en Europa y del neoestructuralismo en América Latina es la firme convicción de que, con escasas excepciones, el conjunto de medidas señalado es condición necesaria y también suficiente para el crecimiento y, en lo esencial, para la equidad. Y si no se dan los benéficos resultados que se esperan, esa corriente postula que se deberá a rigideces derivadas de intervenciones de la política e institucionalidad económicas. El neoestructuralismo (Sunkel, 1991) atribuye en cambio muchas de las rigideces más importantes a fallas críticas, segmentaciones y vacíos en los mismos mercados de factores, con lo cual cuestiona que el conjunto de medidas señalado haya de redundar automáticamente en crecimiento, y menos aún en equidad. De ahí que reivindica la intervención del Estado para superar estas fallas críticas, y atribuye a esa intervención el singular éxito de las economías asiáticas de industrialización reciente, tanto en crecimiento como en equidad.

Dos son las posturas típicas frente a las reformas neoliberales. Una considera las reformas estructurales inspiradas en el neoliberalismo como la quintaesencia de la buena política económica, y la otra estima que el modelo tiene costos demasiado altos, sobre todo en su impacto distributivo. En lo que sigue desarrollaré dos tesis. Por una parte, postulo que, pese a que las reformas son en general sensatas a largo plazo, ha habido importantes errores técnicos en su aplicación porque el neoliberalismo criollo idealiza el mercado, y parece atribuirle la capacidad de ajustarse rápida, automática y eficazmente a toda perturbación o cambio de política. Por otra parte, reconociendo que hubo costos distributivos derivados de la praxis neoliberal, sosten-

go que la mayor parte de las reformas pueden efectuarse sin costos regresivos, si se aplican en forma criteriosa y se adoptan medidas adicionales para evitar o paliar problemas distributivos. De estar yo en lo cier-

to las reformas económicas propuestas podrían ser útiles para otros países, siempre que ellos se liberaran de los prejuicios característicos del neoliberalismo criollo.

II

Evaluación global de las reformas estructurales

Tal vez lo que más llama la atención frente a la importancia del viraje ocurrido en casi todos los países de la región es que no ha sido el éxito de este nuevo modelo de desarrollo lo que ha impulsado tales reformas, pues los signos de éxito son aún pocos y tenues. De hecho, la tasa de crecimiento de la región a partir de la apertura comercial (que, salvo en Chile, se inició por lo general hacia fines de los años ochenta) no ha alcanzado al 3% anual, habiendo sido de 5.6% anual en 1945-1980, período en que rigió la ISI (cuadro 1).

Inclusive si calculamos la tasa de crecimiento anual a partir de la apertura comercial y una vez reducida la inflación (para eliminar así los efectos de recesiones atribuibles posiblemente a las políticas de esta-

bilización), vemos que ella sigue siendo inferior a la del período de ISI (4.4% en promedio contra 5.6%). En la región, sólo Chile, Ecuador y Panamá han recuperado los niveles de inversión anteriores a los años ochenta (del orden de 20% del PIB). En definitiva, el único indicio general de que estas nuevas medidas estén dando frutos es el aumento de la productividad industrial (de alrededor del 6% anual), pero por un período demasiado breve (1990-1994) como para poder sacar conclusiones firmes (cuadro 2). De ahí que hoy, a cerca de 10 años de iniciadas las reformas, estemos viviendo aún de la promesa más que de la realidad de buenos resultados.¹

Por otro lado, el poco progreso que acompañó a

CUADRO 1

América Latina: Tasas medias anuales de crecimiento del producto interno bruto y de las exportaciones

	1925-1945	Producto interno bruto			Volumen de las exportaciones		
		1945-1980	1980-1990	1990-1995	1950-1980	1980-1990	1990-1995
América Latina	3.5	5.6	1.2	2.6	4.3	5.3	7.7
Argentina		3.1	-1.5	5.3	3.1	7.1	6.3
Brasil		6.9	1.9	2.3	6.2	6.5	7.0
Colombia		5.2	3.5	3.6	3.7	6.4	7.4
Costa Rica		6.7	2.1	4.0	6.2	4.3	11.5
Chile		3.6	2.7	7.2	4.4	6.6	11.4
Ecuador		6.8	2.1	3.5	6.9	6.2	9.5
México		6.7	1.2	0.9	5.8	8.8	9.2
Perú		5.1	-1.0	5.5	4.9	-2.3	7.1
Uruguay		2.6	-0.4	3.4	1.7	5.0	3.7
Venezuela		6.7	-0.2	2.8	1.5	1.6	5.8

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

¹ Esta conclusión burda coincide con otros balances evaluativos que han comenzado a realizarse. Entre ellos destacan los efectuados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que aún están circulando, sólo para discusión. Si bien estos trabajos postulan que las reformas mejoraron la situación respecto a los años ochenta, coinciden en que falta bastante para igualar el crecimiento logrado con la ISI entre 1945 y 1980, y señalan que las reformas, en particular las de los mercados de capital y trabajo, pueden dar mayores dividendos si se ahondan. Si este raciocinio fuera cierto, cabría preguntarse por qué con la ISI y con las mismas debilidades en los merca-

dos de factores, el crecimiento fue tanto mayor que el actual. Por ello pienso que estos trabajos no han considerado lo suficiente los costos innecesariamente altos de muchas políticas macroeconómicas mal diseñadas o mal implementadas, así como sus efectos rezagados. Reconocer este punto es admitir que no basta, para una política de estabilización eficaz, la fórmula ortodoxa de equilibrar las cuentas fiscales, sino que importa mucho la manera en que se reduce el déficit —si se recortan gastos, o se elevan ingresos— y si se intenta y logra coordinar las expectativas inflacionarias de los agentes. Estos son talones de Aquiles de la macroeconomía ortodoxa.

CUADRO 2

América Latina: Tasas medias anuales de crecimiento de la productividad industrial

	1970-1980	1980-1983	1983-1990	1990-1994
Argentina	3.1	2.7	2.0	8.8
Brasil	2.4	2.3	-0.3	9.7
Chile	2.8	4.5	-3.4	2.8
México	2.7	0.8	4.3	2.3
Resto ^a de América Latina	1.0	1.0	-0.2	0.9
América Latina	2.0	2.0	0.8	5.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Jamaica, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

las reformas tendió a concentrarse, sin beneficiar al grueso de la población. En efecto, en la mayoría de los países los salarios reales crecieron menos que el PIB per cápita, o inclusive cayeron, mientras que la pobreza absoluta aumentó. Aunque parte importante de la mayor concentración en la distribución del ingreso, si no toda, se debe a los desequilibrios macroeconómicos derivados de la crisis de la deuda y a los posteriores intentos de estabilización, los frutos de la reforma aún no llegan a la mayoría de la población.

Estos mediocres resultados son ciertos inclusive en la aplicación paradigmática y de más larga duración del modelo neoliberal: el caso de Chile, país que tuvo un crecimiento per cápita de apenas 1.5% anual entre 1973 y 1990 (gráfico 1), y donde, debido al alto desempleo que caracterizó a ese período neoliberal, el porcentaje de familias pobres pasó de alrededor de 30% a más de 40% (Bosworth, Dornbusch y Labán, comps., 1994; Corbo, Lüders y Spiller, 1996).

En efecto, los resultados chilenos son impresionantes si consideramos sólo el período en que se cosecharon los frutos del modelo neoliberal y excluimos

el período en que se pagaron los costos de implantar el modelo (1973-1983). Así, en los 12 años entre 1983 y 1995 Chile en verdad exhibió un crecimiento sólido y significativo cercano al 6.5% anual, el cuántum de sus exportaciones creció a un ritmo de casi 11% anual y el desempleo bajó de 30% en 1983 a 7.2% en 1989 y a 5.6% en 1995.

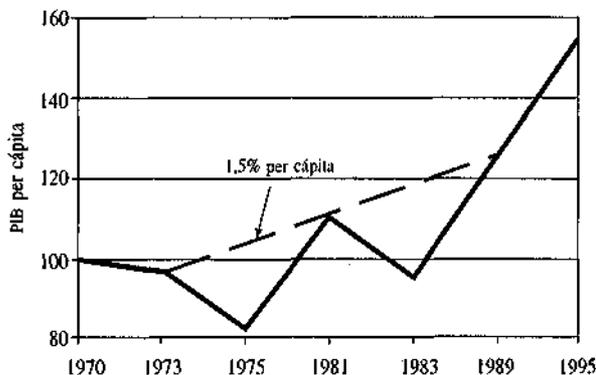
Obviamente, registrar los beneficios sin incluir los costos sería un artificio poco científico, si no fuera porque estoy convencido de que gran parte de los costos económicos y sociales de implantar el modelo neoliberal en Chile eran evitables, de haberse adoptado una postura menos dogmática que la que caracterizó al neoliberalismo criollo en Chile.

Por otra parte, es importante señalar que incluso en Chile hubo desviaciones importantes del modelo neoliberal puro. En efecto, entre 1984 y 1989 se promovieron las exportaciones no tradicionales por medio del "reintegro simplificado", que fue una forma elegante de disfrazar un subsidio: se le devolvía al exportador el 10% del valor bruto de su producción, lo que sobrecompensaba los costos arancelarios de los insumos importados. Por otro lado, se intentó amortiguar en la agricultura los efectos generalizados de la crisis de la deuda externa que sacudió a los sectores de bienes tanto transables como no transables, creando "bandas de precios" que, aunque móviles, fijaban un precio mínimo al productor por encima del internacional cuando este último cayera por debajo del precio interno.

Por cierto, en Chile las desviaciones se hicieron aún mayores a partir de 1990, con el advenimiento de la democracia. La estrategia de desarrollo, si bien se construyó sobre la base del modelo neoliberal, se modificó para apuntar a un Estado más activo en la persecución del crecimiento y la equidad en forma simultánea (y no secuencial, como plantea la visión neoliberal). Los resultados económicos y sociales

GRAFICO 1

El milagro chileno
(Evolución del PIB per cápita)



mejoraron en este segundo período (1990-1995): el PIB creció 6.5% al año, las exportaciones 11%, y tanto el coeficiente de inversión como el ahorro nacional alcanzaron máximos sin precedentes en el país: cerca de 27% del PIB. Por otro lado, la productividad, que en 1983-1988 se había elevado menos de 1% al año, aceleró ese ritmo a cerca de 4% anual, en tanto la inflación anual bajó de 21% a 8% (la primera cifra de un dígito en 50 años) y el desempleo a 7%. Asimismo, gracias al aumento de la productividad, al fortalecimiento sindical, al aumento agresivo pero concertado de los muy rezagados salarios mínimos y al importante incremento en la tributación (algo más de 2% del PIB), los salarios reales se elevaron casi 4.5% por año

y se pudo aumentar significativamente las inversiones en capital humano que habían quedado a la zaga (en salud, educación y vivienda) así como las pensiones mínimas y las asignaciones familiares. Con esto el porcentaje de pobres disminuyó notablemente a menos de 30% de la población y se mejoró la distribución del ingreso. Finalmente, se frenó la entrada de capitales "golondrinas" (de corto plazo), para minimizar las fluctuaciones cíclicas y evitar caídas bruscas en el tipo de cambio real. El que un modelo neoliberal pudiese ser modificado de esta manera muestra que lo que caracteriza al modelo no son las medidas específicas en sí, sino la orientación, prioridades y valores de los que llevan a cabo la política económica.

III

Una evaluación de las siete principales reformas estructurales de corte neoliberal

Si bien los costos del conjunto de reformas inspiradas en el neoliberalismo han sido altos, mientras los beneficios, con contadas excepciones, han sido hasta ahora más bien magros, habría que determinar: i) si todas las reformas fueron igualmente costosas o si la mayor parte de los costos se debió a unas pocas de ellas, ii) cuáles costos se debieron a errores de implementación y por consiguiente serían en principio subsanables, y cuáles se debieron a fallas intrínsecas al enfoque neoliberal, y iii) si las reformas constituyen un solo paquete, o si pueden separarse unas de otras.

En lo que sigue se efectuará un balance de las siete principales reformas estructurales, centrándose en lo esencial de ellas, y mostrando las diferencias instrumentales o de enfoque con el neoestructuralismo. Esas reformas son i) las políticas antiinflacionarias y de ajuste; ii) la reforma tributaria; iii) la apertura comercial; iv) la liberalización financiera; v) la privatización; vi) la reforma del sistema de pensiones, y vii) la flexibilización y desregulación del mercado de trabajo. (En los anexos 1 y 2 se presenta en detalle lo que sucedió respecto de estas reformas en 11 países de América Latina y el Caribe).

1. Las políticas antiinflacionaria y de ajuste

a) *Las políticas antiinflacionarias*

Condición necesaria para bajar la inflación es re-

ducir la expansión monetaria, lo que normalmente obliga a reducir y en lo posible eliminar el déficit fiscal. Sin embargo, la ortodoxia neoliberal tiende a argüir que esta condición no sólo es necesaria sino también suficiente (acompañada a lo más de control salarial para asegurar que éstos no se reajusten sólo según la inflación pasada sino también en función de la inflación meta) (Ahamed, 1986; Kiguel y Liviatan, 1988). La práctica demuestra, sin embargo, que en demasiados casos el programa antiinflacionario de corte neoliberal genera fuertes recesiones: caídas de 15% del PIB en Chile en 1974-1975,² de 8% en Venezuela en 1989 y de 6% en Perú en 1990. Esto suele suceder porque no se adoptan medidas adicionales para asegurar al productor que si ajusta sus precios según la inflación meta, también lo harán los proveedores de sus insumos. Es indispensable coordinar las políticas de control monetario y fiscal con medidas que guíen las expectativas y el comportamiento de los agentes económicos según la inflación meta y no sólo la inflación pasada. (Frenkel, 1995; Kiguel y Liviatan, 1992).

² Es justo reconocer que también agudizó esta recesión chilena una importante caída en la relación de precios del intercambio. Sin embargo, es de notar que Bolivia sufrió una caída mucho más fuerte en 1985-1986 y no obstante pudo acabar con su hiperinflación (del orden de 20.000% anual) con una recesión mucho menor (una baja de "apenas" 3% del PIB).

Son precisamente combinaciones de medidas de este tipo las que explican los exitosos programas antiinflacionarios de Argentina en 1990, sin caída en el producto; de México en 1988, con una leve expansión del producto, y de Brasil en 1994, con una expansión del producto de cerca de 5%.³ Entre estas medidas de coordinación se hallan las muy sofisticadas de Brasil, que convirtieron en forma gradual los principales precios de la economía (tarifas públicas, arriendos, salarios) a una nueva unidad de cuenta, el real, de un poder adquisitivo constante y anclado al dólar por el tipo de cambio; medidas de coordinación explícita, como el Pacto de Solidaridad Económica establecido entre los productores, los trabajadores y el gobierno de México para desacelerar en forma conjunta y simultánea las alzas de los precios, los salarios, el tipo de cambio y las tarifas públicas; y la Ley de Convertibilidad de Argentina, que ancló el peso nuevo a un dólar, limitó la expansión monetaria en pesos a la entrada de dólares, desindizó los contratos y reestructuró toda la deuda pública de más de siete días en bonos de 10 años, pagaderos en dólares, pero a una tasa de interés sólo igual a la LIBOR (lo que, de paso, redujo el gasto del fisco por pago de intereses ¡en casi 5% del PIB!). Por cierto, estas medidas de coordinación acompañaron a políticas monetarias y fiscales de control sobre la demanda agregada.

b) *Las políticas de ajuste ante desequilibrios externos*

Para efectuar un ajuste ante un desequilibrio externo permanente se necesitan dos conjuntos de políticas: por un lado, políticas de control del gasto (mayor tasa de interés, mayor tributación, menor gasto público) para reducir las importaciones y reorientar la producción hacia las exportaciones; y por el otro, políticas (como la devaluación) de reasignación de recursos hacia las actividades transables, y de gastos hacia las no transables. En la práctica, sin embargo, la reducción del gasto opera mucho más rápidamente que la reasignación de recursos (pues esta última necesita tiempo para trasladar factores de una actividad en declinación a otra en auge), razón por la cual el programa neoliberal ortodoxo tiende a generar recesiones innecesariamente altas (Arellano, 1988). No es de sorprender, por lo tanto, que las recesiones más graves de

la región en 1981-1983 se hayan dado en los tres países neoliberales de la época: en Chile con una caída de 15% del PIB, en Uruguay con una de 14% y en Argentina con una baja de 12%; la caída media en los demás países de la región fue aproximadamente de 5%.

En vista de esta mayor lentitud de las políticas de reasignación, los neoestructuralistas propician ofrecer fuertes estímulos adicionales, aunque transitorios y selectivos, a las exportaciones no tradicionales (las más elásticas a corto plazo) y elevar transitoriamente los aranceles aduaneros de productos importables para cuya producción hay capacidad nacional ociosa. Coherente con este enfoque es el hecho de que Brasil, pese a haber sido uno de los países más fuertemente golpeados por la perturbación externa de 1981-1983, sólo tuvo una baja de 3% en el PIB, debido en buena parte a su muy activa política de promoción de exportaciones no tradicionales. También llama la atención que, después de una contracción de 15% en 1982-1983, la economía chilena haya repuntado 6% en 1984 después que un ministro no neoliberal elevó los aranceles transitoriamente a 35%, y que ese repunte se haya consolidado posteriormente cuando un ministro neoliberal pero más pragmático creó bandas de precios de sustentación para los productores agrícolas (con tierras ociosas por su alto nivel de endeudamiento) y estableció un subsidio a las exportaciones no tradicionales nuevas.

2. La reforma tributaria

Condición necesaria para mantener los desequilibrios macroeconómicos dentro de márgenes tolerables es bajar, cuando no eliminar, el déficit fiscal. Desde el punto de vista macroeconómico da lo mismo si esto se logra por medio de una reducción de los gastos o de un aumento de los impuestos. Pero no da lo mismo desde el punto de vista del crecimiento y la equidad. Dado su empeño por minimizar el tamaño del Estado, los neoliberales sistemáticamente prefieren la reducción de gastos. En cambio, los neoestructuralistas prefieren elevar la carga tributaria, ya que en promedio su incidencia sobre el sector privado es mucho menor en América Latina (CEPAL, 1992) que en los países de la OCDE —16% y 25% del PIB, respectivamente— y es importante mantener cierto nivel mínimo de inversiones en recursos humanos e infraestructura física y científica, así como asegurar a la población al menos un mínimo de ingreso y servicios. Es de notar, por lo demás, que si esta carga fuera un desincentivo importante del ahorro, sería difícil explicar cómo el país más exitoso de la región, Chile, no sólo tenía en 1989 la

³ Por cierto, es indispensable combinar las políticas de coordinación de expectativas con reducciones reales del déficit fiscal. Si no, los resultados antiinflacionarios son efímeros, como lo fueron en los años ochenta los planes Austral de Argentina, Cruzado de Brasil e Inti del Perú.

carga tributaria sobre el sector privado más alta (en torno a 20% del PIB), sino que ésta subió a cerca de 22% con el alza de impuestos aprobado por el gobierno democrático en 1990 para dedicar esos recursos a elevar gastos sociales largamente postergados. Pese a esta alza, en 1995 el ahorro alcanzó su máximo nivel histórico, del orden de 27% del PIB, y el PIB creció a un ritmo cercano al 7% anual entre 1990 y 1995.

Donde ambas escuelas sí convergen es en considerar que, salvo contadas excepciones, para elevar la recaudación tributaria no debe recurrirse a mayores tasas de tributación, que en el papel ya son altas, sino i) a la eliminación de la mayor parte de la vasta gama de exenciones tributarias o preferencias regionales, sectoriales, para empresas estatales, etc.; ii) a esfuerzos sistemáticos contra la evasión tributaria, y iii) a la ampliación de la base de ingresos y de contribuyentes que tributan. Por ejemplo, en Chile, antes de la reforma tributaria de 1975, la tasa "general" de impuesto era de 7%, 12%, 17%, 35% y 40% según la fuente de ingreso; la lista de exenciones ocupaba 164 páginas, y el impuesto a la compraventa variaba entre 8% y 24% según el producto, con cerca de 130 exenciones o franquicias. La simplificación de esta compleja estructura impositiva era condición indispensable tanto para ampliar la base tributaria como para reducir la evasión.

De hecho, tal vez uno de los éxitos menos comentados de las experiencias neoliberales, particularmente la de Chile, fue la reforma tributaria de 1975 en este país. Con ella se introdujo el impuesto al valor agregado (IVA) en reemplazo del impuesto de compraventa, pues este último llevaba a una verticalización ineficiente de la producción para minimizar el efecto en cascada del impuesto de compraventa; se indizó la tributación para mantener el nivel de recaudación en términos reales durante períodos inflacionarios; se uniformaron las tasas para todos los contribuyentes con características similares, y se eliminó la casi totalidad de las franquicias y exenciones existentes. De este modo no sólo se corrigieron distorsiones ineficientes e inequitativas, sino que se racionalizó y simplificó la legislación tributaria, lo que amplió significativamente la base tributaria. Más aún, tales simplificación, uniformación y racionalización permitieron iniciar una campaña sistemática contra la evasión tributaria que incrementó los ingresos fiscales en cuatro puntos del PIB en cuatro años ¡sin aumentar impuesto alguno!

Una vez simplificada la legislación tributaria, la campaña contra la evasión (Eyzaguirre, 1985; Fuentealba y Marshall, 1990) pudo llevarse a cabo mediante i) el despido y castigo ejemplar de los funcionarios corruptos de mayor jerarquía en el servicio de impues-

tos internos, preferentemente partidarios del gobierno, para dar mayor credibilidad al combate contra la corrupción funcionaria; ii) exámenes a los inspectores, despido de la mitad menos preparada de ellos y fuerte alza del sueldo de los que quedaron; iii) drásticas sanciones a los evasores, comenzando por los casos más notorios para mostrar que no habría excepciones, con cierre temporal del local la primera vez y cierre permanente la segunda, y iv) control computarizado de la información tributaria con referencias cruzadas por fuentes, así como una selección computacional —impersonal y automática— de los contribuyentes que serían sometidos a revisión, lo que garantizó un tratamiento igualitario y no discrecional.

Lo que sí faltó en la reforma chilena de 1975 fue la búsqueda de una distribución más progresiva de la carga tributaria mediante cambios en la estructura impositiva para incluir más impuestos directos (generalmente más progresivos que los indirectos) en lugar de elevar los tributos ya existentes. La reforma tributaria mexicana de 1978, por ejemplo, elevó la participación de los impuestos directos en la carga tributaria, ampliando la base de ingresos directos gravados para incluir no sólo los ingresos del trabajo sino también las ganancias de capital, rentas, dividendos e ingresos no financieros; de este modo redujo en dos puntos porcentuales del PIB la carga tributaria para los cinco deciles de ingresos más bajos, mientras que la de los dos deciles de ingresos más altos aumentó en dos puntos porcentuales (Carciofi, Cetrángolo y Barris, 1994; Gil Díaz, 1987).

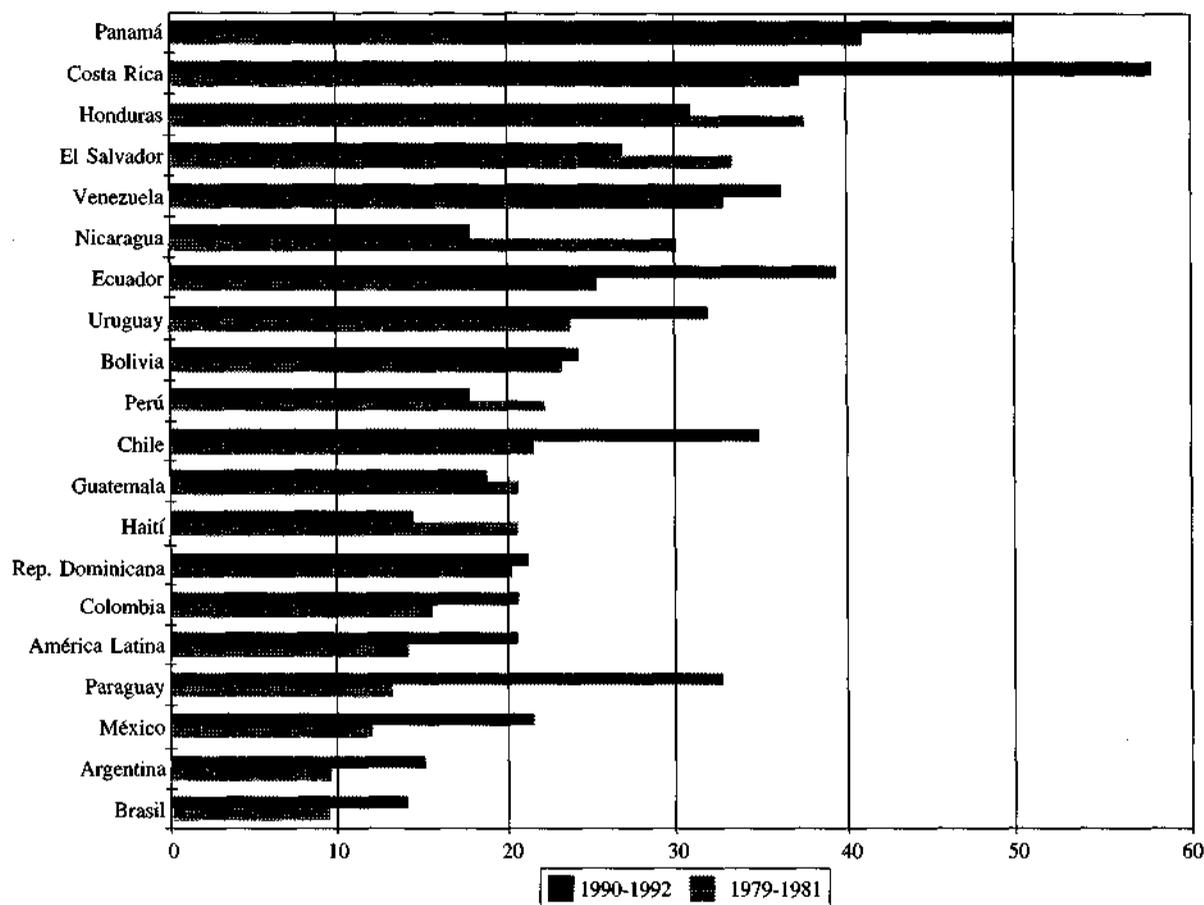
3. La apertura comercial

Si bien neoliberales y neoestructuralistas discrepan respecto a si la protección arancelaria fue beneficiosa o no en su momento para promover la industrialización y el crecimiento de la región, ambas corrientes concuerdan en que ya hace tiempo que debería haberse reorientado cada vez más la plataforma productiva de la región desde los estrechos confines del mercado interno hacia los mercados más amplios y dinámicos del exterior (Krueger 1978; CEPAL, 1995a; Banco Mundial, 1993). Más aún, como el arancel es un impuesto indirecto a las exportaciones no tradicionales (punto en que correctamente insisten los neoliberales), se hace necesario reducirlo, así como elevar el tipo de cambio si es que se pretende fomentar las exportaciones no tradicionales.

Los resultados de la apertura comercial confirman, en general, los argumentos a su favor: la participación de las exportaciones en el PIB de la región se ha eleva-

GRAFICO 2

América Latina y el Caribe: Relación entre las exportaciones de bienes y servicios y el PIB
(Porcentaje)



do de 14% antes de la apertura a más de 20% en la actualidad (gráfico 2); las exportaciones manufactureras (en buena parte no tradicionales para la región) han duplicado su participación en las exportaciones totales, alcanzando a 50% en la actualidad, y la productividad manufacturera desde 1990 ha crecido alrededor del 6% al año, indicando que la apertura ha llevado a una mayor especialización (véase de nuevo el cuadro 2).

El único dato adverso es que la participación de las manufacturas en el PIB ha caído de 26% a 24%. Muchos creen ver una especie de "desindustrialización" en el lento crecimiento de la producción industrial a partir de 1980 (poco más de 1% anual contra casi 6% anual en los años setenta) y se la atribuye a una apertura externa demasiado rápida en la región. Sin embargo, los datos sugieren que la "desindustrialización" que ocurrió no se debió a la apertura comercial y la supuesta pérdida consiguiente de competi-

vidad de la industria nacional,⁴ sino a los fuertes desequilibrios macroeconómicos que golpearon a la región en los años ochenta. En efecto, como vimos anteriormente, las políticas de ajuste tardías y posteriormente bruscas de 1981-1983 redujeron fuertemente la demanda agregada y en particular la producción industrial (10%), mientras que la lenta recuperación industrial (de 2 1/2 % anual) a partir de 1983 se debió a las inflaciones desatadas o a políticas antiinflacionarias mal diseñadas o mal aplicadas en ese período (cuadro 3).

⁴ Cabe insistir en que no se puede evaluar el efecto de la apertura comercial sin tomar en cuenta el nivel y la evolución del tipo de cambio efectivo real. En efecto, una reducción arancelaria a mediados de los años ochenta, cuando el tipo de cambio real era elevadísimo como consecuencia de la crisis de la deuda, tendría un efecto muy diferente (en general positivo y expansivo) que una efectuada con un tipo de cambio bajo o en medio de una fuerte entrada de capitales y la consiguiente tendencia hacia la apreciación del tipo de cambio (como se dio en la región a fines de los años setenta y se ha vuelto a dar desde 1991 en adelante).

CUADRO 3

América Latina: Tasas medias anuales de crecimiento del valor agregado industrial

	1970-1980	1980-1983	1983-1990	1990-1994
Argentina	1.6	-2.8	-0.8	6.9
Brasil	9.0	-5.6	2.2	2.8
Chile	1.1	-5.8	6.4	6.3
México	6.3	-1.6	3.5	2.3
Resto ^a América Latina	5.0	-1.9	2.4	3.1
América Latina	5.8	-3.5	2.1	3.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Jamaica, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

Tan poco significativa es la apertura para explicar el lento crecimiento industrial de los años ochenta —período en que el tipo de cambio real efectivo que acompañó a la apertura fue en general alto— que las importaciones manufactureras en 1989 fueron inferiores, inclusive en dólares corrientes, a las de 1980 (cuadro 4), mientras que la producción manufacturera nacional fue 6% superior. De hecho, fueron las exportaciones manufactureras de la región las que crecieron en este período (80%), con lo que el déficit comercial manufacturero de la región, equivalente a 25 000 millones de dólares en 1980, se convirtió en un superávit de 8 000 millones de dólares en 1989. Por lo tanto, en general, no hubo sustitución de importaciones de manufacturas en los años ochenta.

En el sector manufacturero el efecto mayor de la apertura se hizo sentir a partir de 1990, cuando a la liberalización comercial se sumó una fuerte afluencia de capitales a la región, la que redundó en una significativa pérdida de competitividad para la gran mayoría de los países de la región a raíz de una apreciación cambiaria cercana al 10% en 1990-1995).⁵ Como resultado las importaciones manufactureras más que se duplicaron y el balance comercial industrial pasó de un superávit de 8 000 millones de dólares en 1989 a un déficit de 49 000 millones de dólares en 1994 (véase nuevamente el cuadro 4). Sin embargo, tampoco fue ésta una desindustrialización, ya que casi dos tercios del incremento de las importaciones manufactureras

correspondieron a bienes de capital y éstas no suelen ser competitivas con la industria nacional. De hecho, la producción nacional de bienes de capital también creció a partir de 1990, porque el coeficiente de inversión se incrementó y el producto industrial se aceleró levemente, de 2.1% anual en 1983-1990 a 3.4% anual en 1990-1994 (véase nuevamente el cuadro 3).

Cabe concluir, entonces, que la apertura comercial en sí no ha sido dañina para la región. Los efectos negativos no se han debido a ella sino a la apreciación cambiaria resultante del fuerte ingreso de capitales, y a la caída de la demanda interna derivada de los desequilibrios macroeconómicos y de los a menudo costosos intentos por estabilizar. Otra cosa es si pudo haber sido aún más positiva, especialmente en cuanto a las exportaciones no tradicionales. Sobre este punto las apreciaciones varían.

Aunque neoliberales y neoestructuralistas concuerdan en la importancia de una inserción internacional en la actual etapa de desarrollo de la región, los neoestructuralistas consideran que no bastan incentivos neutros para promover las exportaciones; más bien abogan por dar incentivos adicionales especiales y transitorios a las exportaciones no tradicionales. Como tanto los que descubren nuevos productos de exportación en que el país puede ser competitivo como los que logran ingresar a un nuevo mercado internacional con una exportación tradicional son “innovadores schumpeterianos”; ellos ameritan incentivos transitorios especiales para estos fines, pues la penetración de los mercados internacionales es la verdadera “industria naciente” que debemos fomentar para lograr una mayor competitividad.

4. La liberalización financiera

El buen funcionamiento del mercado de capital es esencial para la economía de mercado. No es de sorpren-

⁵ El mismo raciocinio se aplica a la apertura comercial chilena de mediados de los años setenta. Allí la mayor parte de la “desindustrialización” ocurrió en 1974-1975, no por la apertura comercial sino por la depresión que causó la política antiinflacionaria. Asimismo, la baja de la competitividad manufacturera chilena a partir de 1979 se debió mucho más al rezago cambiario —provocado por la fijación del tipo de cambio con fines antiinflacionarios y financiado por el fuerte endeudamiento externo— que a la reducción arancelaria.

CUADRO 4

América Latina: Comercio Internacional de manufacturas, 1980-1994

	1980	1985	1989	1990	1993	1994
Exportaciones						
Alimentos	13 602	9 002	13 134	13 752	14 640	17 805
Bienes de consumo	4 135	4 104	7 127	7 490	10 007	10 712
Bienes intermedios	18 377	25 111	33 809	34 015	35 646	39 905
Bienes de capital	5 780	8 253	14 892	15 150	23 507	27 710
<i>Total</i>	<i>41 894</i>	<i>46 469</i>	<i>68 961</i>	<i>70 407</i>	<i>83 800</i>	<i>96 133</i>
Importaciones						
Alimentos	5 165	2 376	911	5 785	8 264	9 932
Bienes de consumo	3 282	1 698	3 773	4 248	9 000	10 393
Bienes intermedios	25 240	15 803	24 538	25 608	39 345	44 835
Bienes de capital	33 597	19 025	28 219	35 117	68 796	80 216
<i>Total</i>	<i>67 284</i>	<i>38 903</i>	<i>61 440</i>	<i>70 758</i>	<i>125 405</i>	<i>145 376</i>
Balance comercial						
Alimentos	8 437	6 625	8 223	7 966	6 376	7 874
Bienes de consumo	852	2 406	3 355	3 242	1 006	319
Bienes intermedios	-6 863	9 307	9 271	8 407	-3 699	-4 930
Bienes de capital	-2 781	-10 772	-13 327	-19 967	-45 289	-52 506
<i>Total</i>	<i>-25 390</i>	<i>7 567</i>	<i>7 522</i>	<i>-351</i>	<i>-41 606</i>	<i>-49 243</i>

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

der entonces la fuerte crítica del neoliberalismo a los controles de las tasas de interés, las líneas de crédito preferenciales para ciertas actividades y sectores, y las limitaciones a la salida y entrada de capitales (McKinnon, 1973), por considerar que la liberalización de este mercado elevaría el ahorro y mejoraría la asignación y, por ende, la eficacia de la inversión.

Las mayores y primeras liberalizaciones financieras en la región se realizaron a mediados de los años setenta en Uruguay, Argentina y Chile. Posteriormente se ha ido liberalizando este mercado en el resto de la región, especialmente en lo que toca a las tasas de interés y a la salida e ingreso de capitales. Sin embargo, hasta la fecha los esperados efectos positivos sobre el ahorro no se han visto en la gran mayoría de los países. En efecto, el ahorro nacional ha sido más sensible a aumentos en los superávits fiscales y a políticas de ahorros forzosos (por medio del sistema de pensiones) que a alzas adicionales de la tasa de interés.⁶

⁶ Por cierto, esto puede deberse a que la liberalización financiera coincidió con recesiones provocadas por los fuertes desequilibrios macroeconómicos sufridos por la región. Sin embargo, también puede deberse a que, una vez lograda una tasa de interés real razonable, las alzas adicionales tienen efectos ambiguos sobre el ahorro: si bien un alza en la tasa de interés induce a postergar consumo (el efecto sustitución es positivo), al elevar los intereses sobre ahorros pasados hace más fácil conseguir un monto de ahorro dado, lo que induce una menor tasa de ahorro.

Por el contrario, a menudo, las alzas adicionales en las tasas de interés, más que elevar el ahorro han reflejado fuertes desequilibrios asociados a la inminencia de colapsos financieros, como sucedió en las experiencias neoliberales de tres países del Cono Sur en los años setenta (Díaz-Alejandro, 1984; Ramos, 1986). En efecto, tasas de interés de 20 a 25% real anual por varios años eran signos altamente anómalos cuando esas economías sólo crecían en torno al 5% anual. Tales tasas reflejaron, entre otros factores, demandas de crédito infladas a causa de cambios patrimoniales provocados por fuertes movimientos en los precios relativos. Estos movimientos estaban asociados a la apertura comercial, la liberalización financiera y los persistentes desequilibrios macroeconómicos: las actividades beneficiadas necesitaban crédito para expandirse, mientras que las perjudicadas lo necesitaban para postergar su colapso.

Obviamente, no es posible pagar tasas de interés tan altas en forma sistemática por tan largo tiempo cuando la economía en su conjunto crece alrededor del 5% anual. Lo que lo hizo posible en este caso fueron dos fenómenos asociados a la liberalización financiera.

Primero, en el Cono Sur esa liberalización coincidió con el fuerte endeudamiento externo de fines de los años setenta. Como resultado, los valores de los activos internos, incluidos muy en particular los de la Bolsa, se multiplicaron varias veces en términos reales (16 veces en Chile entre fines de 1975 y fines de

1980, y cuatro veces en Argentina entre principios de 1978 y principios de 1980). Dado el alto valor en el papel de los activos de las empresas, que creció aún más que las tasas de interés reales, la relación endeudamiento/activos no parecía peligrar. Así, las empresas creían poder solventar sus deudas, sobre todo si pensaban que a la larga la tasa de interés real iba a descender a niveles normales (5 a 7% al año).

Segundo, hubo gran permisividad regulatoria para los préstamos bancarios a empresas pertenecientes al mismo grupo económico que el banco (a través de la triangulación de créditos por medio de "empresas de papel" y el cruzamiento de préstamos entre grupos). Más que salvaguardar los intereses de sus depositantes y su propio patrimonio, los bancos se pusieron al servicio del grupo. Por lo tanto, cuando se frenó el ingreso de capitales, tuvieron que seguir prestando, pues si quebraban las empresas quedaban insolventes los grupos y también los bancos.

Así, la persistencia de tan elevadas tasas de interés y la burbuja de activos descansaban en una creciente afluencia de capital externo y el correspondiente rezago cambiario que ésta permitió. Ninguno de los dos era sostenible a largo plazo. Frenada la entrada de capitales, se vino abajo la capacidad de pago de las empresas, colapsaron los valores de sus activos y la banca quedó con una cartera incobrable. El fisco tuvo que intervenir para hacerse cargo de esta deuda privada (es decir, "socializarla").⁷

Las liberalizaciones financieras del Cono Sur resultaron ser, pues, uno de los peores desastres de las experiencias neoliberales. Como aducían sus críticos, el mercado de capital es diferente: no se trata del intercambio de un bien por otro, como en el mercado de las papas, sino del intercambio de un bien (dinero) por una promesa a futuro. De ahí que este mercado no se raciona sólo por precio (mayor tasa de interés) sino también por cantidad, (préstamo menor que el deseado) pues un mayor interés puede indicar una mayor rentabilidad o un mayor riesgo. Por lo tanto, se necesita regulación para asegurar que la banca no asuma riesgos exagerados, ganando mucho si le va bien y, si le va mal, perdiendo sólo su pequeño patrimonio (pero

también el patrimonio mucho mayor de sus depositantes). Más aún, por ser éste un mercado de rápido ajuste, tiende a absorber y reflejar los desequilibrios de otros mercados (el rezago cambiario, la burbuja de activos, la recesión en el mercado de bienes y de trabajo), de modo que es peligroso efectuar una liberalización financiera en medio de serios desequilibrios macroeconómicos, cuando los precios claves de la economía aún distan significativamente de sus valores de equilibrio de largo plazo (Corbo y Fischer, 1994).

5. La privatización

Si el sector privado va a volver a desempeñar el papel protagonista en el desarrollo, la privatización —al menos de las empresas productivas no monopólicas— tendría que ser de primera prioridad para los neoliberales. En efecto, cabe suponer que habrá una gestión más eficiente e innovativa si los recursos que se manejan son propios (el caso del sector privado) que si son ajenos (el caso del sector público). Asimismo, mientras la empresa privada tiene un claro objetivo —maximizar ganancias—, la empresa pública suele tener objetivos múltiples: no sólo generar utilidades, sino también generar empleo; cumplir una función distributiva, cobrando precios más bajos, al menos a los grupos más necesitados; favorecer la producción interna, comprando insumos nacionales más caros o de inferior calidad; localizarse en regiones menos desarrolladas, aunque con esto tal vez eleve sus costos, etc. De ahí que sea tan difícil saber cuál es su función primordial y si la está cumpliendo bien.

La acogida actual de la región a la idea de privatizar se ha dado tanto por los argumentos antes mencionados como por imperiosas necesidades fiscales (Cardoso, 1992; Kikeri, Nellis y Shirley, 1994). En efecto, las privatizaciones han significado entradas fiscales de 1 a 2% del PIB por año, y acumulativas del orden de 5 a 10% del PIB.

Por su parte, si bien el estructuralismo apoyó en el pasado la injerencia del sector público en la producción, fue por razones que en su mayoría ya no están vigentes. Entre ellas, que muchos proyectos tenían exigencias de capital tan altas que sólo podían ser ejecutados por entes públicos o extranjeros; que faltaba empuje empresarial, con lo que el sector público entraba a suplir esta falencia, y que muchas actividades, por las economías de escala envueltas, sólo admitían una empresa, de modo que para evitar abusos monopólicos eran realizadas por el sector público. Sin embargo, con la profundización de los mercados de capi-

⁷ Argentina "socializó" esta deuda a través de su "licuación"; es decir, se aceptó una explosión inflacionaria mientras las deudas se mantuvieron con intereses fijos. Chile "socializó" la deuda sin sacrificar sus logros antiinflacionarios. Lo hizo por medio de una intervención del Banco Central, que libró a los bancos de su cartera mala, pagándosela con dinero fresco, contra el compromiso de que la banca se lo devolviera de sus utilidades futuras, pero sin fijarle un plazo definitivo.

tal, la mayor profesionalización de la gestión empresarial y la apertura comercial, estos argumentos han ido perdiendo vigencia. Por eso, el neoestructuralismo celebra que el sector público pueda dejar de lado la función productiva y centrarse en las funciones claves que sólo el Estado puede cumplir. De hecho, la principal discrepancia actual en este punto entre neoliberales y neoestructuralistas es que los primeros apoyan la privatización casi a cualquier costo, mientras que los segundos destacan la necesidad de privatizar en las mejores condiciones de precio, regulación y transparencia posibles (Hachette y Lüders, 1992; Cominetti y Devlin, 1994). En efecto, si la privatización va a hacer más eficiente a la empresa, el precio de venta óptimo para el fisco es el que se acerca al valor presente del flujo de ingresos que esa actividad tendrá una vez que se gestione en forma privada, y no al valor que tiene en la actualidad bajo una gestión pública.

Lo anterior implica privatizar, en lo posible: i) con un número suficiente de potenciales compradores para asegurar competencia en la licitación, y no en forma súbita con pocos compradores e insuficiente capital; ii) después de la estabilización y liberalización y no en medio de una recesión, cuando el precio será más bajo y las tasas de descuento más altas; iii) primero las actividades transables y posteriormente las no transables y monopólicas; iv) con reglas del juego claras si se trata de monopolios naturales, ya que en ausencia de regulación los oferentes tenderán a castigar el precio para defenderse de potenciales regulaciones futuras, y v) con la máxima transparencia, sólo después de auditorías externas de los balances, imposibilitando la compra de empresas (salvo las pequeñas y medianas) por sus gerentes, que disponen de información interna, y evitando su compra por grandes conglomerados, o por la banca. Para cumplir con estas condiciones se debe avanzar de manera gradual, lo que en América Latina es posible porque estas empresas en su conjunto raras veces contribuyen más de 10 a 15% del PIB.

6. La reforma del sistema de pensiones

Hasta la reforma chilena de 1981, el sistema de pensiones que regía en la región era el de reparto, en el cual las cotizaciones de la fuerza de trabajo activa financiaban las pensiones de los jubilados. Este sistema redistribuía recursos, por lo tanto, desde la generación actual hacia la anterior,⁸ en la medida que pagaba pen-

⁸ En menor medida también permitía redistribuir recursos entre jubilados de la misma generación.

siones según un porcentaje preestablecido de los ingresos máximos del trabajador (los de los últimos años de su vida laboral) y por lo tanto superiores al valor presente de las propias cotizaciones i) mientras se mantenía o elevaba la relación de activos a pasivos) y ii) mientras los salarios tendían a subir con el proceso de desarrollo. Esta transferencia intergeneracional se haría problemática si se desaceleraba el crecimiento poblacional y el de la fuerza de trabajo, con lo que la relación de activos a pasivos caería, y si el beneficio se separaba del aporte llevando a una colusión entre trabajadores y empleadores para subcotizar durante el grueso de la vida laboral del trabajador y sólo cotizar correctamente en los últimos años (por ser éstos los únicos valederos para calcular la pensión). Desafortunadamente, la mayoría de los sistemas de pensiones utilizados en la región han sufrido de ambos problemas, con lo que han ido generando déficit actuariales⁹ y también déficit de caja de 2 a 6% del PIB, sobre todo en los sistemas más antiguos.

El sistema de pensiones que ha surgido en años recientes se basa en la capitalización individual. También es un ahorro forzoso, ya que obliga al trabajador a ahorrar cierto porcentaje de su salario cada año en una cuenta especial. Su pensión es función directa de sus cotizaciones y de la rentabilidad de las inversiones realizadas por la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) a la que pertenece durante su vida laboral.¹⁰ De ahí que el incentivo para subdeclarar sea menor,¹¹ con lo que el ahorro subirá (o el déficit será menor que con el sistema de reparto). Una segunda ventaja es que, por tratarse de fondos invertidos y no sólo repartidos, se elimina la tendencia del sistema de

⁹ Es posible que un sistema no tenga déficit de caja pero que presente déficit actuarial si se están adquiriendo obligaciones a futuro que no tienen una contrapartida actual en ingreso: por ejemplo, si se prolonga la esperanza de vida después del momento de la jubilación o cae la fecundidad, como de hecho está ocurriendo en la región, es fácil prever que la relación entre la población en edad de trabajar y la mayor de 65 años descenderá de 12.6 en la actualidad a 8.7 en el año 2020. Esto significará una mayor obligación de 30% por participante activo, lo que exige generar reservas de caja desde ya (por medio de mayores cotizaciones o menores beneficios) para hacer frente a esta reducción en el número de activos por jubilado.

¹⁰ En los hechos, dado que muchos trabajadores ganan bajos ingresos, la jubilación a la cual tendrían derecho al fin de su vida laboral puede ser tan baja que el Estado decida suplir sus ahorros forzosos con aportes fiscales para que la pensión alcance un mínimo socialmente aceptable. La reforma chilena contempla tal mínimo, con lo que hay un elemento distributivo intrageneracional.

¹¹ Sigue habiendo un incentivo a subdeclarar, especialmente para los jóvenes o trabajadores temporales que prefieren dinero ahora más que en el futuro, si la tasa de actualización es mayor que la rentabilidad probable del sistema.

reparto de entregar los excedentes que se generan (sobre todo al principio, cuando suele haber excedentes) en forma de mayores beneficios a los que están ya jubilados, en lugar de crear reservas e invertirlas bien para cubrir las obligaciones futuras. En tercer lugar, la existencia de estos ahorros forzados permite profundizar nuestros endeblados mercados de capitales, sobre todo en la generación de recursos para inversiones de largo plazo.

Si bien estos tres son beneficios nada de despreciables, hay que notar un costo y un riesgo, y aclarar un error o confusión. El costo es que la competencia entre las AFP por atraer clientes hacia sí encarece significativamente la recaudación. De hecho, la AFP típica gasta cerca de 20% de los 10 puntos porcentuales que recauda del ingreso del trabajador en intentar quitarle afiliados a otras por medio de publicidad, vendedores, etc., sin mayor beneficio para los trabajadores.

Para reducir el costo de los traspasos excesivos de una AFP a otra y en vista de que los trabajadores, en su mayoría, sólo quieren una rentabilidad "normal" con bajo riesgo, se recomienda que se les ofrezca la posibilidad de invertir en un fondo que pague la rentabilidad media de los fondos de las AFP a cambio del compromiso de no trasladarse del fondo por X años.¹² Esto bajaría los costos de recaudación en forma marcada, lo que redundaría en comisiones sensiblemente menores a las actuales y pensiones mayores, al menos para los que optaran por esta alternativa; en cambio, la persona que quisiera libertad para trasladarse de AFP en busca de una posible mejor rentabilidad en el futuro, podría tenerla, pero debería pagar una comisión mayor que absorbería el costo del traslado.

Asimismo, se recomienda efectuar la recaudación de las cotizaciones por medio de una sola agencia, ya sea estatal o privada en concesión. En efecto, es mucho más barato recaudar en forma centralizada y mucho más fácil para el empleador descontar de la nómina y pagar a una sola agencia recaudadora (Diamond y Valdés, 1994). Posteriormente la agencia transferiría las cotizaciones a la AFP que correspondiera. En todo caso se mantendría siempre el principio central del sistema de capitalización, que es el de cuentas individuales.

¹² Además, este fondo "promedio" puede tener dos componentes: uno de escaso riesgo y baja rentabilidad, con inversión en instrumentos de renta fija, y otro de mayor riesgo y rentabilidad, compuesto de una cartera "media" de inversiones en acciones. Así el trabajador puede elegir, dentro de lo "normal", la combinación de rentabilidad/riesgo que corresponda a sus necesidades.

El riesgo al que aludimos es el siguiente: al crearse el nuevo sistema de pensiones y, en ausencia de mayor información, hay una fuerte tendencia de los trabajadores a inscribirse en la AFP que aparenta mayor solidez. De ahí que las AFP ligadas a bancos importantes o a empresas grandes tengan una ventaja natural, que da pie a una fuerte tendencia concentradora, pudiendo dos o tres de ellas controlar el 75% de las cuentas. Este problema podría mitigarse si, tal como hemos propuesto más atrás, los recursos son recaudados por una agencia central, y luego se licita el manejo de paquetes de recursos para invertir por un período dado entre, digamos, siete a diez agencias inversoras distintas, según las pautas de riesgo preestablecidas en la licitación.

El error o confusión es creer que el sistema de capitalización eleva el ahorro neto en forma significativa. Es cierto que el nuevo sistema genera ahorros privados netos en sus inicios, cuando se recauda mucho (típicamente de todos los trabajadores nuevos o más jóvenes) y se paga poco en jubilaciones. Sin embargo, este ahorro privado tiene como contrapartida un déficit fiscal equivalente,¹³ ya que el viejo sistema mantiene su gasto en pensiones pero deja de recibir las cotizaciones de los nuevos trabajadores, que ahora aportan al sistema nuevo. Es más, si bien este nuevo déficit fiscal se puede "financiar" con préstamos de las AFP, el fisco genera un déficit adicional equivalente a la diferencia entre la tasa de interés pasiva (que pagaba antes) y la tasa de interés activa que ahora debe pagar. De ahí que, como primera aproximación, el sistema de capitalización no genere un aumento en el ahorro.

De hecho, se genera ahorro sólo si el fisco decide eliminar ese déficit mediante reducciones adicionales de sus gastos o incrementos de sus ingresos. De hacer esto, el ahorro aumenta con la introducción del nuevo sistema de pensiones, pero no por un mayor ahorro privado, sino por un mayor esfuerzo de ahorro de parte del sector público. Es lo que sucedió en Chile. En efecto, la puesta en marcha del sistema de pensiones basado en la capitalización individual originó en este país un déficit fiscal que en su momento máximo alcanzó a alrededor del 5% del PIB. El ahorro neto subió porque el fisco tomó medidas para reducir el déficit señalado: entre otras, la extensión de la edad de jubilación a los 65 años (frente a la posibilidad de jubilaciones por años de servicio), lo que elevó la re-

¹³ Sería idéntico salvo por la menor subdeclaración que el sistema de capitalización puede tener.

caudación y acortó el período de pensión; la reducción en 10% de todas las pensiones, y el recorte de otros gastos ajenos al sistema de pensiones.

La moraleja de esto es clarísima: el incremento de ahorro neto nacional que acompaña la introducción del nuevo sistema de pensiones por capitalización, así como el monto de recursos disponibles para profundizar el mercado de capitales interno, dependerá del esfuerzo *adicional* que haga el sector público para reducir o eliminar el déficit fiscal que el nuevo sistema de pensiones generará.

De ahí que la más apremiante reforma que requiere el sistema de pensiones es la de eliminar su déficit, lo que se logra equilibrando los ingresos y obligaciones actuariales y no sólo los de caja. Una vez hecho esto puede considerarse si conviene continuar con un sistema de reparto reformado (con inversión de las reservas) o pasar a uno de capitalización con competencia en la recaudación e inversión, o con recaudación centralizada y competencia en la inversión.

7. La reforma del mercado de trabajo

El neoliberalismo atribuye parte importante del desempleo a rigideces en el mercado de trabajo creadas por políticas e instituciones públicas bien intencionadas pero equivocadas: indemnizaciones por despido, salarios mínimos altos, restricciones a la entrada a ciertos oficios, y sindicatos fuertes, entre otras. De ahí que abogue por la flexibilización y desregulación del mercado de trabajo y la limitación del poder sindical. No cabe duda de que las restricciones para ingresar a oficios como, por ejemplo, la estiba en los puertos, puede ser mortal para la competitividad de una economía abierta. También es cierto que en sectores que hacen uso intensivo de capital y de recursos naturales claves —como el cobre en Chile y el petróleo en México y Venezuela—, o en monopolios naturales como las empresas eléctricas, muchos trabajadores suelen ganar sueldos muy por encima de su costo de oportunidad (Banco Mundial, 1995). Asimismo, el sindicalismo reivindicativo de economías cerradas debe amoldarse a las condiciones competitivas de las economías abiertas.

El neoestructuralismo, por su parte, considera que, salvo casos excepcionales como los mencionados más arriba, estas rigideces son de poca importancia para la gran mayoría de la fuerza de trabajo que no está fuertemente sindicalizada, y cuyo problema central es la baja productividad de los trabajos a los que tiene acceso. Según esta corriente, el alto subempleo que carac-

teriza la región se debe a rigideces de otra índole en mercados complementarios al mercado de trabajo. Por ejemplo, la segmentación del mercado de capital hace que las inversiones de largo plazo se limiten al pequeño núcleo de empresas que se cotizan en la Bolsa o que tienen acceso al capital internacional, por lo que éstas tienden a trabajar con tecnologías que hacen uso exagerado de capital, mientras que la mayor parte de la fuerza de trabajo debe ocuparse en empresas con poco capital y, por ende, en trabajos de escasa productividad.

Respecto al mercado de trabajo mismo, el neoestructuralismo considera que, en general, las rigideces más severas —responsables de mayor desempleo y menor productividad— emanan de las prácticas contractuales mucho más que de la legislación. Por ejemplo, ninguna legislación induce a que los reajustes salariales en períodos inflacionarios se hagan en función de la inflación pasada en lugar de la inflación verdadera. Sin embargo, esta práctica frecuente conduce a una inercia inflacionaria, o a desempleo si el gobierno persiste en su meta de bajar la inflación en forma significativa.

Asimismo, de producirse una recesión y caer la demanda general de trabajo, sería preferible recurrir a una reducción de las horas trabajadas por toda la fuerza de trabajo. Sin embargo, la práctica —no la legislación— hace que esta caída general signifique el desempleo de algunos, en lugar de ser compartida por todos, con consecuencias negativas tanto desde el punto de vista macroeconómico como del distributivo.

Finalmente, la práctica contractual —y no la legislación— hace que se remunere al trabajador según las horas trabajadas más que según el desempeño, lo que conduce a menor productividad y mayor desempleo (CEPAL, 1992). En cambio, si un componente significativo del ingreso del trabajador (digamos un 20 a 25%, como en el Japón) estuviera ligado al desempeño de su empresa o departamento o equipo de trabajo, los incentivos y la presión social para que mejorara su productividad se fortalecerían enormemente (Blinder, 1990). Y lo que es tanto o más importante, en períodos de caída de demanda, la empresa con salarios participativos tenderá a bajar sus precios para mantener las ventas, la producción y, por ende, el empleo, pues el componente variable de los salarios también bajará; la empresa tradicional, en cambio tenderá a mantener sus precios y a reducir la producción y el empleo, pues sus salarios son fijos por contrato (Weitzman, 1984). A la inversa, en períodos de auge,

al revés de la empresa tradicional que tiende a elevar sus precios más que su producción para hacer ganancias rápidas, la empresa que paga salarios participativos será más propensa a expandir su producción y contra-

tación que a subir sus precios, pues si los subiera elevaría automáticamente esa parte de las remuneraciones que varía según el desempeño económico de la empresa.

IV

Algunas enseñanzas

Los cambios más exitosos introducidos por el neoliberalismo fueron la reforma tributaria, la apertura comercial y la reforma al sistema de pensiones. La apertura comercial tuvo bastante éxito, incluso cuando se efectuó en forma rápida (sobre todo en situaciones de escasa afluencia de capitales); también lo tuvo la reforma de la seguridad social, en especial cuando el gobierno pudo reducir o eliminar el déficit público que esta reforma implicaba. Asimismo, la privatización fue exitosa salvo cuando se hizo en forma apresurada o poco transparente, sin un marco regulatorio adecuado y sin la debida atención a la posible concentración de riqueza. En cambio, nos parece que la liberalización del mercado de trabajo se ha sobredimensionado frente al problema al que apunta (desempleo y subempleo). Sin embargo, el mayor acierto del neoliberalismo criollo no fue alguna reforma en particular, sino el de apreciar que el sector privado estaba ya en condiciones de asumir su rol protagónico en el desarrollo, y devolverle ese papel e insistir en que la asignación de recursos debía centrarse en el mercado.

Las reformas más costosas —tanto en términos económicos como distributivos— fueron las políticas antiinflacionarias y de ajuste, así como la liberalización financiera. Las primeras, por postular ajustes rápidos en los precios y no en el volumen de producción aún en situaciones de desequilibrios serios y restringirse por lo tanto a unos pocos instrumentos, fueron acompañadas por recesiones innecesariamente severas; y la segunda condujo a un colapso del sistema bancario por la falta de los debidos resguardos regulatorios en un mercado peculiar, en el que es esencial la confianza. Finalmente, hubo un descuido sistemático de lo distributivo, tanto por omisión (por ejemplo, en Chile las empresas estatizadas o intervenidas entre 1970 y 1973 se devolvieron en ese decenio sin cobrar impuesto a las ganancias de capital) como por comisión (la asimetría de temer a las rigideces del mercado laboral y despreocuparse de las del mercado financiero).

Por cierto, ninguna política económica real se libra de errores. Pero respecto de estas reformas, incluidas las del paradigmático caso chileno, llama la atención la gran magnitud que alcanzaron esos errores, debido sobre todo a cegueras ideológicas del neoliberalismo criollo. En la política macroeconómica, hubo sesgos respecto a la rapidez y automaticidad con que se restauran los equilibrios, pues en la medida que se cree que los mercados se ajustan rápidamente se hace innecesaria una intervención estatal; en lo que respecta a la liberalización financiera, se trató el mercado financiero como si fuera uno de bienes, descuidando la regulación y por ende desconociendo la peculiaridad de este mercado, en el que se intercambia un pago ahora por una promesa de pago a futuro; y en cuanto a los costos distributivos, éstos se debieron tanto a los errores anteriores como a la fe del neoliberalismo criollo en el efecto de chorreo y su descuido, cuando no desprecio, ante las consideraciones distributivas.

El error de fondo del neoliberalismo criollo ha sido pues su apego acrítico a las bondades del mercado: actuar como si los precios que equilibran la oferta y la demanda en cada momento dado (*market clearing prices*) son iguales a los precios de equilibrio de largo plazo. Pero no es así. Si otros mercados están en desequilibrio (por ejemplo, el de bienes, con precios inflados, o el mercado de divisas con un rezago cambiario), el precio que iguala la oferta y demanda momentánea en los mercados restantes (por ejemplo, el mercado de crédito) no es el de equilibrio de largo plazo, pues esos mercados han tenido que absorber los desequilibrios de los demás. Por cierto, si se cree que los precios claves de cada momento son siempre precios de equilibrio, como los neoliberales tienden a pensar, se minimizarán o malinterpretarán hechos que lo desmienten: por ejemplo, elevadísimas tasas de interés reales por largos períodos, burbujas financieras en el mercado de activos, fuertes rezagos cambiarios, peligrosos niveles de endeudamiento interno y externo, alta volatilidad en la entrada de capitales, tasas elevadas de de-

empleo y de capacidad ociosa. En efecto, la fe del neoliberalismo en un mercado idealizado —“si son libres, los precios claves del momento tienen que ser correctos, pues son fijados por el mercado”— inhibe toda intervención pues la considera necesariamente distorsionadora.

Si se apartan de este prejuicio, otros países podrían adoptar muchas de las reformas y preocupaciones neoliberales sin incurrir en sus altos costos y subsanando algunos de sus problemas en las formas sugeridas más arriba. En efecto, el cuestionamiento de la suficiencia y automaticidad de las fuerzas de mercado es el punto de partida del neoestructuralismo (Sunkel, 1991), aunque éste nace no sólo de una crítica del neoliberalismo, sino también de una autocrítica del estructuralismo y su supuesto de que a cada falla del mercado corresponde una intervención estatal, como si sólo el mercado fuese imperfecto. Hay conciencia hoy de que ésta también es una visión idealizada, en este caso del Estado, como si él careciera de límites e imperfecciones. De ahí que el neoestructuralismo concluya que las intervenciones del Estado deben ser selectivas, centrándose en las fallas, segmentaciones y vacíos más críticos del mercado, que el neoliberalismo tiende a descuidar (CEPAL, 1990, 1992 y 1995a): la asimetría y lenta difusión del conocimiento tecnológico, lo que hace que la productividad total de los factores en nuestras empresas sea inferior a un tercio de la que exhiben las empresas de los países desarrollados; la ausencia de un mercado de capital privado para inversiones en capital humano, y, por ende, la subinversión efectuada en este rubro; la virtual ausen-

cia de un mercado de capital de largo plazo salvo para las pocas empresas que se transan en la Bolsa, lo que limita la expansión de las empresas no por su rentabilidad futura sino por su capacidad de autofinanciamiento; la ausencia de un mercado de futuro para la divisa, lo que obliga al Banco Central a simular un precio a futuro, interviniendo en el valor del tipo de cambio; y la falta de políticas activas de promoción de exportaciones no tradicionales y de exportaciones tradicionales a mercados nuevos.

Si se corrigiesen estos vacíos e imperfecciones se ampliaría la base productiva y finalmente se encaminaría a la región hacia un desarrollo acelerado, como se ha hecho en todo país exitoso de desarrollo tardío. Sin embargo, reconocer este punto sería admitir que para lograr un crecimiento acelerado no basta con que los precios sean los correctos. El crecimiento acelerado depende de esfuerzos sistemáticos en el plano productivo para aproximar nuestra productividad a la de los países desarrollados, saltar etapas y así aprovechar las mejores prácticas internacionales más adecuadas para nuestros países. Es cierto que la innovación y la difusión tecnológicas son una suerte de caja negra para el economista; sin embargo, no por ser poco manejables con nuestro instrumental típico dejan de ser importantes. De hecho, un alto ritmo de crecimiento de la productividad total de los factores es lo que ha caracterizado a todos los países de desarrollo tardío que han tenido éxito. De ahí que sea necesario impulsar políticas destinadas no sólo a mejorar el sistema de precios, sino también a incrementar la productividad en forma sistemática.

América Latina: Principales características de las reformas comercial, financiera y de política macroeconómica

	Reforma comercial	Reforma financiera y del mercado de capitales	Políticas macroeconómicas
Argentina	1976-1981 Eliminación de prohibiciones y restricciones cuantitativas Reducción de la tasa arancelaria Reducción de la dispersión 1981-1989 Reversión del proceso de reforma, establecimiento de regímenes de promoción sectoriales y regionales 1991 -> Eliminación de prohibiciones y restricciones cuantitativas Reducción de la tasa arancelaria Reducción de la dispersión Eliminación de los regímenes promocionales	1978-1981 Amplia apertura de la cuenta de capital Eliminación de barreras a la inversión extranjera Desregulación amplia de la cuenta de capital Liberalización radical de la tasa de interés y del crédito Garantía estatal para 100% de los depósitos 1987-1990 Desarrollo de mecanismos de regulación del sistema 1991 -> Desregulación amplia del mercado de capitales Eliminación de barreras a la inversión extranjera Autonomía del Banco Central Mantenimiento del sistema financiero segmentado	1978-1981 Pautas cambiarias preanunciadas Déficit fiscal Política monetaria pasiva 1991 -> Ley de convertibilidad (tipo de cambio fijo) Alta tasa de interés interna Ajuste fiscal: más tributación, menos gasto y más privatizaciones Política monetaria pasiva
Bolivia	1985 -> Eliminación de las restricciones cuantitativas Régimen único de importaciones Arancel único y parejo	1985-1990 Desregulación de la tasa de interés Garantía mínima sobre los depósitos Desregulación amplia del mercado de capitales Eliminación de barreras a la inversión extranjera 1988 Marco regulatorio y de supervisión 1990 Liquidación de bancos sectoriales	1986 -> Régimen cambiario de flotación sucia Libre convertibilidad Restricción monetaria Alta tasa de interés Ajuste fiscal: más tributación; menos gasto público; más aranceles
Brasil	1987 -> Reducción de aranceles Reducción de prohibiciones Flexibilización de programas financieros para la importación Reducción del número de regímenes de importación especiales 1990 -> Eliminación de restricciones administrativas Eliminación de la mayoría de los incentivos fiscales Reducción paulatina de aranceles	1988 Reconocimiento legal a la banca múltiple Desregulación del ingreso a la actividad financiera Oferta de activos financieros indexados calzados contra bonos de gobierno Depósitos de corto plazo con liquidez diaria Desarrollo del mercado a futuro y de opciones	1987 -> Contexto de fuerte inestabilidad Sucesivos procesos de estabilización que fracasan 1994 -> Plan Real Coordinación de precios, salarios, arriendos por medio de conversión a unidad de moneda contable (URV) Tipo de cambio como ancla nominal

(Continúa en la página siguiente)

Anexo 1 (continuación)

	Reforma comercial	Reforma financiera y del mercado de capitales	Políticas macroeconómicas
Colombia	1985-1989 Reducción gradual y parcial de aranceles Reducción gradual de los subsidios a las exportaciones 1990 -> Reducción drástica de tasas arancelarias Eliminación de licencias previas de importación Disminución de la dispersión arancelaria Eliminación de subsidios a las exportaciones	1990 -> Instauración de la banca de filiales Liberalización de la entrada al sistema Eliminación de restricciones a la inversión extranjera Liberalización de la tasa de interés Liberalización parcial del mercado cambiario Prohibición de captación en moneda extranjera Autonomía del Banco Central 1993 Nueva ley de regulación	1990 La reforma fue precedida por fuertes devaluaciones Estabilidad, mantención de equilibrios macroeconómicos
Costa Rica	1986 -> Reducción gradual de la tasa media arancelaria Reducción gradual de la dispersión arancelaria Incentivos fiscales a la exportación Simplificación y reducción de trámites de exportación	1984-1988 Mantención de la banca estatal Disminución de las regulaciones y controles al sistema Liberalización de las tasas de interés, excepto líneas de crédito a la pequeña y mediana empresa Desarrollo de la banca comercial privada Desarrollo de la supervisión del sistema 1992 Amplia apertura de la cuenta de capital	1986 -> Alza gradual y persistente del tipo de cambio real Régimen de flotación cambiaria con intervención del Banco Central Estabilidad macroeconómica Control del déficit fiscal
Chile	1974-1979 Reducción de la tasa arancelaria media Eliminación de restricciones no arancelarias Arancel parejo 1984-1991 Bandas de precios para productos agrícolas Introducción del sistema antidumping Reintegros simplificados a exportaciones menores	1974-1981 Privatización de los bancos Desregulación de la tasa de interés Apertura a la inversión extranjera Reducción de las restricciones a la compraventa de divisas Restricción sobre los créditos externos Profundización del sistema a través de las inversiones de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) 1983-1987 Desarrollo de la regulación y supervisión 1991-1994 Disminución de restricciones al movimiento de capitales externos Autonomía del Banco Central	1974-1978 Unificación cambiaria y minidevaluaciones Ajuste fiscal: drástica caída del gasto público Política monetaria pasiva 1979-1981 Tipo de cambio fijo 1984-1990 Fuerte devaluación Estabilización 1991-1994 Régimen de flotación con intervención del Banco Central Control de la expansión monetaria (esterilización)

(Continúa en la página siguiente)

Anexo I (continuación)

	Reforma comercial	Reforma financiera y del mercado de capitales	Políticas macroeconómicas
Jamaica	<p>1980 Eliminación gradual de restricciones cuantitativas 1985 -> Eliminación de licencias de importación sobre materias primas y bienes de capital 1986 -> Reducción gradual de aranceles para igualarlos a los de la CARICOM Reducción de la dispersión arancelaria</p>	<p>1982 -> Establecimiento del Banco de Crédito Agrícola y el Banco Nacional de Desarrollo; asignación a través de intermediarios financieros del crédito de largo plazo a sectores productivos 1985 -> Aumento de la supervisión al sistema financiero Introducción de operaciones de mercado abierto por parte del Banco Central</p>	<p>1980 -> Programa de estabilización y ajuste estructural 1984 -> Flexibilización de la política cambiaria 1985 -> Ajuste fiscal</p>
México	<p>1985-1994 Eliminación parcial de controles cuantitativos Incorporación de sistema antidumping Eliminación de permisos previos a las importaciones de bienes de consumo Simplificación del arancel a 5 tasas Mantención de restricciones de importación a la industria automotriz, de microcomputadoras y farmacéutica Eliminación de los subsidios a las exportaciones Reducción de la política de promoción industrial</p>	<p>1989 Desregulación de la tasa de interés Amplia apertura de la cuenta de capitales Eliminación de restricciones a la inversión extranjera 1990 -> Reprivatización de la banca comercial Acceso de inversionistas extranjeros a los mercados financieros Acceso de los inversionistas nacionales a la colocación de valores en el exterior Normas de control y supervisión del sistema financiero</p>	<p>1989 -> Política de estabilización con ancla cambiaria nominal Coordinación concordada de reajustes de precios claves y salarios Política de ajuste fiscal 1994 Devaluación masiva</p>
Perú	<p>1979-1980 Eliminación de barreras y prohibiciones a la importación Reducción de tasas arancelarias 1985-1990 Reversión total del proceso 1991 -> Eliminación de subsidios a las exportaciones Abolición total de prohibiciones a la importación Reducción de tasas arancelarias Reducción de la dispersión Introducción del <i>draw-back</i> Meta de arancel único en 1995</p>	<p>1991 -> Liberalización del mercado cambiario Amplia apertura del mercado de capitales Apertura irrestricta a la inversión extranjera Flexibilización de la tasa de interés Desregulación del crédito bancario Desarrollo de la banca múltiple Desarrollo de la regulación y supervisión del sistema financiero</p>	<p>1979-1980 Atraso cambiario Desequilibrio externo 1982-1984 Crisis de la deuda externa, devaluación y reversión del proceso de reformas Aceleración de la tasa inflacionaria 1985-1990 Política fiscal expansionista Crisis de la balanza de pagos Acentuada inestabilidad 1991 -> Estabilización Ajuste fiscal: más gasto, más privatización Atraso cambiario Ancla monetaria Desequilibrio en la balanza de pagos</p>

(Continúa en la página siguiente)

Anexo I (continuación)

	Reforma comercial	Reforma financiera y del mercado de capitales	Políticas macroeconómicas
Uruguay	1974-1978 Eliminación de prohibiciones y barreras no arancelarias Ampliación de subsidios y beneficios a las exportaciones no tradicionales Reducción de impuestos a las exportaciones tradicionales 1978-1982 Simplificación del sistema arancelario Reducción gradual de aranceles Eliminación de subsidios y estímulos tributarios a las exportaciones 1985-1993 Adopción de cinco tramos arancelarios Reducción de tasas arancelarias Tasas de interés preferenciales a las exportaciones	1974 -> Amplia apertura del mercado de capitales Eliminación progresiva del control de la tasa de interés Eliminación de encajes obligatorios Liberalización del mercado de cambios Bancos públicos mantienen líneas de crédito a largo plazo	1974-1978 Programa de estabilización económica 1978-1982 Tipo de cambio preanunciado, fuerte revaluación 1985-1993 Ajuste fiscal Régimen de flotación cambiaria con intervención del Banco Central
Venezuela	1989-1990 Eliminación de prohibiciones y restricciones Eliminación de impuestos específicos Reducción gradual de aranceles Eliminación de las exoneraciones arancelarias Adopción de impuestos compensatorios y de protección a la industria nacional Flexibilización de procedimientos administrativos para las exportaciones Eliminación de aranceles sobre materias primas, partes, componentes, semimanufacturas e insumos de exportación Instauración de la devolución de impuestos	1989-1990 Disminución de la regulación sobre la tasa de interés	1989-1990 Programa de estabilización Ajuste fiscal Tipo de cambio libre, único y flexible 1993 Instauración del control de cambios

Fuente: CEPAL, 1995b.

América Latina: Reformas del sector público

	Reforma tributaria	Reforma de pensiones	Privatización y reforma de empresas públicas
Argentina	1976 Ordenamiento y simplificación de la legislación tributaria Cláusulas de indexación sobre tributos Eliminación de derechos sobre exportaciones Generalización del impuesto al valor agregado (IVA) 1976-1981 Unificación de las alícuotas IVA Ampliación de la base de impuestos a las ganancias Eliminación del secreto bancario y bursátil 1990-1992 Supresión de impuestos a las exportaciones Supresión de regímenes de promoción industrial Tratamiento uniforme a las ganancias de residentes y no residentes	1994 Reforma al sistema de seguridad social	1990 -> Privatización de los servicios públicos, sin saneamiento previo Carácter poco competitivo de las licitaciones Preservación del carácter monopólico de los mercados Desregulación del mercado petrolero 1992 Ventas de servicios de gas y electricidad 1993 Ventas de YPF y empresas siderúrgicas
Bolivia	1986 Simplificación del sistema tributario Reducción de las tasas impositivas 1987 Creación del Ministerio de Recaudaciones, el que posteriormente se integra al Ministerio de Finanzas con rango de Subsecretaría de Estado 1988 -> Fortalecimiento y racionalización institucional		1985-1986 Reducción radical del empleo en la minería y los empresas industriales estatales Reforma profunda de COMIBOL y de YPF Adopción de criterios de maximización de utilidades y profunda racionalización 1992 Ley de privatización 1993 Proyecto de capitalización sobre las principales empresas públicas
Brasil	1965 Permanentes correcciones de las alícuotas y la asignación de los impuestos a los diferentes niveles de la organización estatal Múltiples reformas en la tributación a la renta 1988 Proceso de descentralización de los ingresos tributarios		1991 -> Cláusulas especiales que regulan la participación de las empresas extranjeras en el proceso de privatización Privatizaciones en: petroquímica (15 empresas), fertilizantes (5 empresas), siderurgia (9 empresas), otros sectores (5 empresas) 1995 Servicios públicos en proceso de privatización

(Continúa en la página siguiente)

Anexo 2 (continuación)

	Reforma tributaria	Reforma de pensiones	Privatización y reforma de empresas públicas
Colombia	<p>1974 -> Incremento de las tasas y la progresividad de los impuestos directos Eliminación de una serie de incentivos y exenciones Unificación de los gravámenes a los distintos tipos de empresas Corrección por inflación de los ingresos financieros Instauración del actual IVA Creación de la Superintendencia de Impuestos Nacionales Mejoramiento del sistema de cobranza a través del sistema bancario</p> <p>1992 -> Reducción del impuesto sobre las remesas de las empresas extranjeras Los fondos de inversión extranjera entran en la categoría de no declarantes Instauración de la devolución de impuestos</p>	<p>Puesta en marcha de la reforma de la seguridad social</p> <p>1991 -></p>	<p>Escaso número de empresas estatales privatizadas, alcance marginal</p> <p>1987 -></p>
Costa Rica	<p>1994 Alza de la carga tributaria sobre el consumo Reducción de los impuestos sobre las exportaciones Reducción del impuesto a las utilidades de las empresas Generalización del impuesto a las ventas Aumento del impuesto a la riqueza</p> <p>1992 Eliminación de franquicias y endurecimiento de las sanciones a los evasores</p>		<p>Aumento sustancial en las tarifas de los servicios públicos</p> <p>1984 Privatización de la mayoría de las empresas públicas pertenecientes al conglomerado estatal CODESA 1985-1990 Privatización de 40 empresas públicas</p>
Chile	<p>1982 Reemplazo del impuesto de compraventa por el IVA Eliminación de exenciones y tasas especiales, incluso para servicios públicos Perfeccionamiento del sistema de corrección monetaria Eliminación de impuestos a las ganancias de capital y al patrimonio neto</p> <p>1976-1986 Políticas de reducción de la evasión tributaria</p> <p>1984 Reducción del impuesto a la renta. Impuesto al gasto</p> <p>1990 Elevación del impuesto a la renta de las empresas y del IVA</p>	<p>1980 Reforma de la seguridad social: creación de un sistema de capitalización, basado en la afiliación a fondos de pensiones privados que proporcionan pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia a partir de aportes efectuados obligatoriamente por los afiliados</p>	<p>1975 1974-1977 Reprivatización de empresas intervenidas en la administración anterior 1982-1983 Reversión del proceso de privatización mediante la intervención para rescatar el sistema financiero 1985 Aceleración de las privatizaciones de empresas tradicionalmente estatales 1990 Nuevo papel de la Corporación de Fomento (CORFO)</p>

(Continúa en la página siguiente)

Anexo 2 (continuación)

	Reforma tributaria	Reforma de pensiones	Privatización y reforma de empresas públicas
Jamaica	1986 -> Simplificación del sistema impositivo (evolución inestable) Disminución de tasas impositivas Aumento de la base tributaria Fortalecimiento del sistema institucional 1991 Introducción del impuesto general al consumo, equivalente al IVA, que reemplazó a una variedad de impuestos al consumo		1983-1984 Racionalización de la administración de las empresas públicas 1985 -> Privatización de empresas públicas: servicios y telecomunicaciones, hoteles, industria del azúcar y del banano
México	1970-1976 Ampliación de la cobertura del impuesto a la renta Elevación de impuestos específicos Coordinación del impuesto a las ventas federal, con el resto de los estados 1978-1982 Simplificación de los impuestos indirectos, introducción del IVA 1987-1989 Reducción de las alícuotas efectivas en los impuestos a las rentas, personas y empresas y ampliación de la base imponible		1984-1988 Privatización de empresas pequeñas y medianas 1989 Privatización de grandes empresas de sectores estratégicos y poco competitivos Prohibición de inversión extranjera a través de conversiones de deuda en capital 1990 -> Privatización de puertos, carreteras, aeropuertos, plantas de energía e incluso cárceles Mejora del entorno competitivo de las empresas públicas (desregulación de precios)
Perú	1991 Simplificación del sistema tributario 1993 Simplificación del impuesto a la renta Fortalecimiento impuesto general a las ventas Supresión de exoneraciones Reestructuración de la administración tributaria Desarrollo de sistemas para el control de la evasión 1994 Proceso de reforma y modernización de la SUNAT Capacitación del personal, autonomía funcional y económica Modernización de la Superintendencia Nacional de Aduanas	1993 Reforma de la seguridad social (en proceso): Se privatiza el sistema con un régimen de capitalización de los aportes directos de los empleados. Se mantiene también la vigencia del sistema antiguo	1992 Privatización de 10 pequeñas empresas (se recaudan 209 millones de dólares) 1993 Privatización de empresas mineras, de transporte aéreo y de comercialización de petróleo (se obtienen 300 millones de dólares) 1994 Privatización de varias empresas grandes, siendo la más importante CPT-ENTEL, compañías peruanas de teléfonos y telecomunicaciones (se obtuvieron 3 100 millones de dólares) Instauración del sistema "Participación Ciudadana", el que ofrece a los peruanos la posibilidad de comprar acciones en empresas estatales Regulación de actividades monopólicas, de la competencia desleal y de la defensa del consumidor
Uruguay			1974 -> Privatización de los servicios financieros Privatización del transporte y de los puertos
Venezuela	1994 Simplificación de la estructura tributaria Instauración del IVA		1989 -> Reestructuración de empresas: reconversión industrial, racionalización de la gestión Modernización del marco regulador Privatización de pequeñas empresas

Fuente: CEPAL, 1995b.

Bibliografía

- Ahamed, L. (1986): Stabilization policies in developing countries, *The World Bank Research Observer*, vol. 1, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Arellano, J. P. (1988): La literatura económica y los costos de equilibrar la balanza de pagos en América Latina, R. Cortázar (ed.), *Políticas macroeconómicas: una perspectiva latinoamericana*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN).
- Banco Mundial (1993): *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Washington, D.C.
- _____ (1995): *Informe sobre el desarrollo mundial: el mundo del trabajo en una economía integrada*, Washington, D.C.
- Blinder, A. (comp.) (1990): *Paying for Productivity: A Look at the Evidence*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Bosworth, B., R. Dornbusch, y R. Labán (comps.) (1994): *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Carciofi, R., O. Cetrángolo y G. Barris (1994): *Reformas tributarias en América Latina: análisis de experiencias durante la década de los ochenta*, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos.
- Cardoso, E. (1992): La privatización en América Latina, J. Vial (ed.), *¿A dónde va América Latina?: balance de las reformas económicas*, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe*, LC/G.1601-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- _____ (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G.170/Rev.1-P, Santiago de Chile, 6 de enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.92.II.G.5.
- _____ (1995a): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/G.1800/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.95.II.G.6.
- _____ (1995b): *Reformas económicas en América Latina: una síntesis de la experiencia en once países*, LC/R.1606, Santiago de Chile, diciembre.
- Cominetti, R. y R. Devlin (1994): La crisis de la empresa pública. Las privatizaciones y la equidad social, *Reformas de política pública*, N° 26, LC/L.832, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Corbo, V. y S. Fischer (1994): Lessons from the Chilean stabilization and recovery, B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (comps.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Corbo V., R. Lüders y P. Spiller (1996): The foundations of successful economic reforms: The case of Chile, Santiago de Chile, junio, mimeo.
- Diamond, P. y S. Valdés (1994): Social security reforms, B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (comps.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Díaz-Alejandro, C. (1984): *Goodbye financial repression, hello financial crash*, Working Paper N° 24, Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Eyzaguirre, C. (1985): Resumen de la experiencia de control de la evasión tributaria en Chile, 1977-1981, Santiago de Chile, mimeo.
- Fanelli, J. M., R. Frenkel y G. Rosenwurcel (1992): Crecimiento y reforma estructural en América Latina. La situación actual, J. Vial (ed.), *¿A dónde va América Latina?: Balance de las reformas económicas*, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Frenkel, R. (1995): *Macroeconomic sustainability and development prospects: Latin American Performance in the 1990s*, Discussion Paper, N° 100, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), agosto.
- Fuentealba, S. y J. Marshall (1990): Políticas de reducción de la evasión tributaria: la experiencia chilena, 1976-1986, *Política fiscal*, N° 5, LC/L.567, Santiago de Chile, CEPAL.
- Gil Díaz, F. (1987): Some lessons from Mexico's tax reform, D. Newberry, y N. Stern (comps.), *The Theory of Taxation*, Nueva York, Oxford University Press.
- Hachette, D. y R. Lüders (1992): *La privatización en Chile*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE).
- Kiguel, M. y N. Liviatan (1988): Inflationary rigidities and orthodox stabilization policies: Lessons from Latin America, *The World Bank Economic Review*, vol. 2, N° 3, Washington, D.C., Banco Mundial, septiembre.
- _____ (1992): When do heterodox stabilization programs work? Lessons from experience, *World Bank Research Observer*, vol. 7, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Kikeri, S., J. Nellis y M. Shirley (1994): Privatization: Lessons from market economies, *The World Bank Research Observer*, vol. 9, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial, julio.
- Krueger, A. (1978): *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Company.
- McKinnon, R. (1973): *Money and Capital in Economic Development*, Washington, D.C., The Brookings Institution, diciembre.
- Ramos J., (1986): *Neoliberal Economics in the Southern Cone of Latin America 1973-1983*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press.
- _____ (1993): Crecimiento, crisis y viraje estratégico, *Revista de la CEPAL*, N° 50, LC/G.1767-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Sunkel, O. (1991): *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Uthoff, A. y R. Szalachman (1991): *Sistema de pensiones de América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma: Costa Rica, Ecuador, Uruguay, Venezuela*, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos.
- Weitzman, M. (1984): *The Share Economy*, Cambridge, Reino Unido, Harvard University Press.
- Williamson, J. (1990): *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).