

2. HERENCIA NEOLIBERAL Y ESTRATEGIA ECONOMICA

RICARDO LAGOS

I: INTRODUCCION

Hacia finales de la década de los setenta el neoliberalismo parecía firmemente asentado en muchos países de América Latina. Pocos años después aparece el neoliberalismo estrepitosamente fracasado. En dicho auge y caída Chile no ha sido una excepción dentro de América Latina. Por el contrario, para muchos aparece como el país donde la experiencia neoliberal tuvo una aplicación más rigurosa y donde —al menos medido por los indicadores económicos tradicionales— el fracaso ha sido también más grande¹.

Las razones del auge neoliberal son variadas y no constituyen el propósito central de este artículo. Podría argumentarse que ellas encuentran su explicación profunda en el desencanto de América Latina con la visión desarrollista que imperó en la década de los sesenta. Dicha visión tenía como fin último alcanzar el estilo de crecimiento y de vida de las sociedades desarrolladas. Sin embargo, en ellas mismas se entró a cuestionar su propio estilo de vida (lo que se conoció como «otro desarrollo»). Es decir, aquello que el desarrollismo postulaba como la utopía a la que se quería llegar, aquellos que ya la habían logrado, la estaban cuestionando desde dentro. Desde otro ángulo podría sostenerse que el desarrollismo estaba encontrando obstáculos

El autor fue secretario general de la facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO y director regional de la UNESCO para la formación de postgrado en Ciencias Sociales. Actualmente es experto de PREALC.

Este trabajo no compromete en modo alguno a las instituciones con las cuáles está vinculado el autor. Una versión muy preliminar se expuso en un seminario organizado por ILET en enero de 1983, en Santiago, con el título de «Economía y nación: sentido y viabilidad de un desarrollo nacional».

¹ En 1982 el PIB cayó un 14 %. El país que le sigue en América Latina es Bolivia (7,5 %). América Latina, en su conjunto, cayó un 1 %. Por otra parte, ningún país tiene un desempleo que llegue a la mitad del de Chile.

en el nivel de crecimiento económico que lograba para los países que lo aplicaban, en tanto la sustitución de importaciones —un motor esencial— estaba encontrando dificultades crecientes. Para otros el desarrollismo implicaba un grado consensual de democracia política incompatible con las rigurosas (y antipopulares) medidas económicas que era necesario adoptar para mantener el ritmo de crecimiento y acumulación. En otras palabras, habría una incompatibilidad entre un sistema político democrático y las medidas económicas que del punto de vista «técnico» o «científico» debieran implementarse. Junto al desencanto con la concepción desarrollista se da en el plano económico internacional un elemento extraordinariamente favorable para la implantación de la concepción neoliberal: la existencia de una liquidez internacional que el mundo no había conocido desde la década de los veinte. Sin esta liquidez internacional, los países que aplicaron la estrategia neoliberal no habrían podido hacerlo porque el flujo de recursos externos era esencial en dicha estrategia. Prueba de ello es que todos los países que la aplicaron cuadruplicaron o quintuplicaron su deuda externa.

Junto con esta situación económica internacional favorable, el neoliberalismo requería para poderse implantar de un sistema político autoritario en tanto tenía que modificar drásticamente las estructuras de poder económico en el interior de cada uno de dichos países y, a la vez, modificar la distribución del ingreso que era resultado de un sistema político más abierto y de una concepción más integradora en lo económico.

Tampoco es el caso entrar a analizar aquí las causas del fracaso del neoliberalismo. Pueden apuntarse algunas de ellas: la dificultad de mantener un sistema autoritario por largo tiempo, único camino que las demandas insatisfechas por dicha estrategia pudieran continuar siendo comprimidas; o bien, podría argüirse que la falta de liquidez internacional, o si se quiere, lo explosivo de la deuda de muchos países, hacían imposible el mantenimiento ininterrumpido del flujo de capital financiero proveniente del exterior, para poder mantener el experimento funcionando. Podrían también señalarse causas más profundas como son aquellas que se refieren a las dificultades de mantener una acumulación financiera a expensas de los sectores productivos durante un período muy largo de tiempo, sin que esto implicara al final la quiebra precisamente del sector productivo, que es lo que aparentemente ha acaecido en varios países².

² Véase, para Chile, R. Lagos (1982) y Vector, Informe de Coyuntura

Pero si bien las causas de este fracaso pueden ser objeto de debate, lo que no se cuestiona es el fracaso en sí. Hoy las interrogantes se dirigen más bien a cuál es el tipo de alternativa que frente a este fracaso puede emerger en América Latina. Es imposible que nuevamente el concepto desarrollista de los sesenta vuelva a resucitar ante la profundidad de la crisis porque atraviesan las economías de América Latina y donde Chile por cierto no es una excepción. Está claro que una nueva concepción de la estrategia económica deberá emerger. En cierto modo, muchos paragonan la actual situación con la de 1930, en donde surgió lo que CEPAL ha denominado el estilo de «crecimiento hacia adentro» como resultado precisamente de la magnitud de la crisis. El presente artículo se propone partir de las restricciones económicas que cualquier estrategia debe considerar como punto de partida para tener un necesario realismo. Simultáneamente, el fracaso neoliberal ha revalorizado conceptos y herramientas económicas que deben ser consideradas, al menos desde el punto de vista de una estrategia que busque satisfacer las necesidades de una mayoría. A partir de la sección segunda y tercera en que se abordan estos dos tipos de temas, en la sección cuarta se trata un viejo tema, si bien intentando darle una óptica un poco distinta, cual es la del crecimiento *versus* equidad y el de la acumulación *versus* distribución; en otras palabras, esa estrategia debe priorizar la equidad o el crecimiento, la distribución o la acumulación, en tanto esto es esencial para la asignación de los recursos considerando la situación que se hereda. Finalmente en la quinta sección se esbozan algunas ideas para avanzar en un tema también viejo (el de la propiedad de los medios de producción), pero que se intenta abordarlo con algunas nuevas ideas.

II. LAS RESTRICCIONES ECONOMICAS DE LAS CUALES SE PARTE

Como se señaló, el fracaso del modelo neoliberal deja tras sí un conjunto de restricciones económicas que es necesario tener presente para cualquier estrategia de alternativa. Sin ánimos de ser exhaustivos, estas restricciones serían: a) restricción de recursos externos; b) disminución de la capacidad industrial; c) pérdida en la calificación de la mano de obra.

La más importante de las restricciones es la que se refiere al

Económica, el artículo «Una nota no financiera de la crisis financiera». Para Argentina, J. Schvarcer (1983).

sector externo. En efecto, durante el resto de la década de los ochenta, América Latina y Chile en especial, afrontarán una restricción en los recursos externos que no tiene parangón en los últimos cuarenta años. Las causas de esta restricción externa principal provienen del elevado servicio de la deuda externa que ha contraído América Latina como resultado de la experiencia neoliberal en los últimos ocho años. Durante 1982, por ejemplo, los pagos netos de utilidades e intereses ascienden en América Latina a 34 000 millones de dólares, lo cual representa casi el 40 % del valor de las exportaciones de bienes. Esta cifra, como ha indicado CEPAL, equivale al doble de lo que se estaba remesando hasta hace dos años atrás. Esta situación tenderá a agravarse en el futuro en tanto los países —ante la imposibilidad de continuar amortizando el pago de su deuda— están optando simplemente por obtener la postergación de la amortización y obteniendo nuevos créditos para el pago de los intereses de la misma. Esto ha llevado a varios autores a sostener que será necesario una renegociación en términos absolutamente inéditos de la deuda hacia mediados de la presente década, ante la imposibilidad absoluta de pago en que se encontrarán los países de América Latina.

Si el análisis se refiere al caso chileno, obviamente que la situación de este país es todavía más crítica. La única forma de poder afrontar esta restricción externa, sería por la vía de un nuevo endeudamiento y/o aumento de las exportaciones. Respecto de lo primero, es prácticamente imposible en tanto la liquidez internacional, característica de la década de los setenta, tiende a desaparecer durante los ochenta, entre otras razones, como resultado de las «dificultades financieras» por las que están atravesando los países de la OPEP. Esto quiere decir que no es realista suponer que durante los ochenta habrá la permisividad en materia de otorgamiento de créditos que existió en la década de los setenta, y esto por dos razones: porque en los países de América Latina se corren más riesgos y, además, porque no hay de dónde prestar.

La otra alternativa que se abre para los países de la región es el aumento de sus exportaciones. Sin embargo, debe distinguirse si se dirigen hacia mercados de países desarrollados o hacia mercados de la propia América Latina u otros países del Tercer Mundo. Respecto del mercado de los países desarrollados, las perspectivas no son demasiado promisorias. En efecto, es un hecho sabido que estos países se encuentran en una etapa fuertemente recesiva. En el evento de que esta recesión pudiese supe-

rarse en los próximos años, aparecerá con claridad que la caída del producto de dichos países era además consecuencia de causas estructurales más profundas. La actual recesión internacional ha ocultado el fenómeno más profundo de las debilidades estructurales que se venían insinuando en el crecimiento económico de los países capitalistas avanzados a partir de la década de los setenta. Estudios recientes (A. Lindbeck, 1983; H. Giersch y F. W. Wolter, 1983, y E. F. Deninson, 1983) demuestran que la pérdida de productividad de las economías desarrolladas ha sido muy fuerte y pronunciada en todos los países hacia finales de la década de los sesenta, o sea, antes del inicio de la recesión que para algunos tendría su punto de partida en el *shock* del aumento de precios del petróleo en 1973. El conjunto de países de la OCDE tenía un aumento de productividad por trabajador del orden del 4 al 5 % entre 1950 y 1970. Sin embargo, a partir de 1970 y durante toda esa década, la productividad cae a 2,8 %³.

Variadas son las razones que explican esta caída de productividad en los países desarrollados. Para algunos, se trataría de un deterioro de largo plazo en la eficiencia y flexibilidad de los mecanismos básicos del sistema político y económico. Otros sostienen que se ha producido un «agotamiento de posibilidades únicas» que se dieron en la década de los cincuenta y de los sesenta y que no volverán a repetirse (por ejemplo, las ganancias de productividad como resultado de la expansión acelerada del comercio internacional que tiene lugar entre ellos, la cual una vez que llega a su fin, ello significa la pérdida de ese motor de crecimiento de la productividad). Finalmente otros argumentos y situaciones de carácter coyuntural estarían explicando esta pérdida productiva, entre los cuales el aumento del precio de la energía juega un papel importante. Cualquiera que fueren las razones de la pérdida de productividad de las economías desarrolladas, lo concreto es que difícilmente el aumento de exportaciones no tradicionales que la región tuvo hacia dichos países, va a poder reanudarse y recuperar el dinamismo del pasado. En consecuencia, el aumento de las exportaciones no aparece como una solución inmediata para aliviar la restricción interna de la cual deberá partir cualquier estrategia de crecimiento

³ Este fenómeno es similar tanto en Estados Unidos como en los países europeos y Japón. No obstante que los niveles de aumento de productividad en estas tres áreas del mundo son distintos (el más bajo aumento se da en los Estados Unidos y el más alto en Japón), la tendencia de la caída de la productividad en la década de los setenta se presenta en los tres países.

económico. Se ha calculado que para el momento del «boom» el 5 % del Producto Nacional estaba constituido por exportaciones no tradicionales. Es difícil —o mejor ingenuo— creer que dichas exportaciones, que tienen tan escasa incidencia en el producto, puedan constituir la palanca de una nueva estrategia, lo cual no implica no tener que hacer un esfuerzo. Debiera sí considerarse lo que ha indicado alguien tan poco sospechoso de «extremismo» ideológico como Kissinger cuando, atacando la ortodoxia del Fondo Monetario Internacional, en su habitual receta de aumentar exportaciones, sostiene que ella no es válida respecto de todos y cada uno de los países de América Latina y/o del Tercer Mundo, pues si lo intentan simultáneamente, por inmenso que sea el mercado del mundo capitalista desarrollado, éste no tiene capacidad de absorber una estrategia común de todos los países.

Esto hace entonces que el posible aumento de las exportaciones sólo sea viable en la medida en que éste se realice a otros países de la región o del Tercer Mundo. Pero ello implica mejorar los mecanismos de negociación y de integración de carácter regional, lo cual es materia de comentarios más adelante. En suma, la dificultad de obtener recursos externos será el elemento del cual toda estrategia debe partir. América Latina volverá a vivir las vicisitudes de la década de los cincuenta, donde el sector externo era el punto de estrangulamiento natural para cualquier plan de desarrollo. Deberán, en consecuencia, buscarse estrategias que impliquen una máxima eficiencia para el uso del recurso extremadamente escaso que será la divisa extranjera, y en lo posible estrategias que impliquen minimizar la utilización de la misma. Esta será una consideración impuesta por los hechos y no el resultado de ninguna preconcepción ideológica.

La segunda restricción de la cual debe partir toda estrategia se refiere a la debilitada capacidad industrial con que algunos países van a salir del experimento neoliberal. No es, como resultado de la actual recesión, que la industria esté trabajando con una capacidad instalada ociosa como ha ocurrido en el pasado; cuando ello acaecía, era posible que cuando se iniciaba el ciclo reactivador, dicha capacidad ociosa fuera utilizada. Era posible reactivar rápidamente y aumentar los niveles de producción, pues las máquinas estaban detenidas y/o no trabajaban a tres turnos.

Ahora, en cambio, como consecuencia del experimento neoliberal, se puede sostener que en muchos de nuestros países, y ciertamente en Chile en primerísimo lugar, se ha producido una

destrucción del parque industrial de una magnitud todavía desconocida. En Chile el valor bruto de producción industrial en 1982 era un 14 % inferior a... 1967 y 29 % inferior a 1971. Estas cifras son más graves si se considera que en la producción de 1967-1970 el 21 % de la materia prima era importada, en tanto que hacia 1977-1979 había subido a un 34 %. El aporte neto de la industrialización (valor agregado sobre valor bruto) cae del 59 % al 49 %. Estos dos elementos combinados indican que la industria ha tenido una caída superior a lo que indica el valor bruto de producción industrial. Si se considera el aumento de la población, se constata que la pérdida de la capacidad industrial del país es mucho más dramática: el producto bruto industrial per cápita cae al 45 % respecto de 1967 y al 60 % si se le compara con 1971. Esto quiere decir que el valor agregado, o sea el aporte efectivo de la industria por persona, puede estimarse que hacia 1982 era a lo sumo un tercio del que existía hace una década.

Esta será ahora la restricción: por mucho que se estime que esta caída es propia de la recesión, la magnitud de la misma indica que además ha habido una destrucción industrial que es un dato para comenzar cualquier estrategia. Esto quiere decir entonces que será necesario un gran esfuerzo en materia de inversión para poder aumentar los volúmenes de producción. Si bien ésta es una restricción muy importante, desde otro ángulo podría considerarse esto como una oportunidad —tal vez única— para rediseñar el tipo de estructura y especialización industrial que se requiere dentro de la nueva concepción de desarrollo. Sobre esto se volverá más adelante.

El tercer elemento restrictivo está íntimamente ligado con el punto anterior y se refiere a la enorme pérdida que se ha generado en materia de calificación de la mano de obra. Como resultado de ciclos recesivos tan extensos o, en el caso de Chile, de niveles de desocupación superiores al 20 % durante diez años (y que con motivo de la recesión se han empinado sobre el 30 %), la mano de obra ha tendido a perder su cualificación sea como resultado del desuso o, tan importante como lo anterior, por fenómenos de carácter migratorio⁴. En consecuencia, cualquier alternativa tiene que comenzar haciendo un levantamiento de la

⁴ Una empresa metalmeccánica que ocupaba a más de 1 200 trabajadores, hoy emplea sólo 160. Para satisfacer una orden de compra buscó soldados y matriceros; pese al desempleo tuvo dificultades para ello, pues no había personal cualificado, pese a que ellos constituían antes más del 40 % de su fuerza de trabajo.

cualificación de la mano de obra con la que se cuenta a corto plazo en tanto no sería realista suponer que luego de diez o más años de pérdida de cualificación se pueden iniciar faenas o empresas como en el pasado. Al respecto es útil recordar que un matricero requiere de cuatro años de formación, un soldador de primera, entre uno y dos años, de suerte que áreas que requieran estas especialidades no podrán activarse de inmediato.

Cualquier estrategia debe partir de estas tres restricciones. Sin embargo, existe un elemento que puede ampliar el radio de maniobra que dan estas tres restricciones: nos referimos a la viabilidad —muy delicada por cierto— de abordar el problema de la magnitud del gasto militar en América Latina. Sobre el particular las cifras son escasas; sin embargo existe consenso en que éste ha tenido una expansión muy importante en la última década. Tal vez aquí haya una válvula de escape a las restricciones mencionadas anteriormente para cualquier estrategia. De más está decirlo que la posibilidad de operar sobre esta variable depende de elementos que no son precisamente de carácter económico y que dependerán de las relaciones de poder en el interior de cada país latinoamericano y de sus relaciones externas. Incursionar en ellas, amén de la falta de competencia, nos alejaría del tema central.

III. REVALORIZACION DE ALGUNOS CONCEPTOS

Si bien el fracaso liberal deja como herencia un conjunto de restricciones económicas de las cuales debe partir cualquier estrategia alternativa, ésta también debe considerar un conjunto de conceptos que han sido revalorizados, precisamente como resultado de dicho fracaso. Sin el propósito de hacer de esto una enumeración exhaustiva, quisiéramos abordar, a lo menos, los que se refieren a la libertad y la economía, el rol del Estado, a la planificación como instrumento para la asignación de recursos, la integración económica y el empleo.

Respecto del primero —libertad y economía— nos parece que los dogmatismos y rigideces con que se impuso el modelo neoliberal fue posible, en buena medida, como consecuencia del autoritarismo que lo rodeaba y lo hacía posible en lo político. Todo el conjunto de pesos y contrapesos que un régimen más abierto permite han estado ausentes en la experiencia económica neoliberal. Y, en consecuencia, así como antes se sostenía que grados de libertad excesivos eran inconvenientes desde el

punto de vista de la «seriedad» de las medidas económicas que debían aplicarse, ahora aparece claro que grandes restricciones en lo político son mucho más inconvenientes en tanto permiten un ideologismo y fanatismo (para usar la expresión de un ex presidente) que no tienen posibilidad de ser contrarrestados como resultado de dicho autoritarismo.

La dificultad estriba en que al tener que realizarse una estrategia dentro de un grado mayor de democracia y libertad, el conjunto de demandas sociales insatisfechas por la experiencia neoliberal van a emerger con mucha fuerza. Por ende, junto con aceptar el principio de una mayor democracia y libertad en la sociedad latinoamericana, dicha estrategia económica deberá adoptar medidas ante las demandas de carácter social que al amparo de dicha libertad van a ser formuladas con mucha fuerza. Suponer que se puede desarrollar una estrategia al margen de dichas demandas, y lo que es más importante, que esa estrategia pueda ser formulada sin considerar a los actores populares que serán los principales demandantes, es un camino condenado de antemano al fracaso. En otras palabras, hay una causalidad clara: al existir mayor libertad será necesario que la estrategia tenga caminos para satisfacer aquellas demandas sociales que la estrategia neoliberal clausuró. A su vez la satisfacción de dichas demandas tiene que hacerse oyendo a los actores principales de las mismas, o sea, sindicatos, pobladores, campesinos, etcétera.

Lo anterior significa que dichos actores tendrán que tener un rol protagónico y no solamente pasivo de recepción de dádivas que se entreguen desde «arriba». En otras palabras, un «costo» de esa mayor democracia y libertad para diseñar dicha estrategia es que necesariamente *todos* los actores sociales tienen que ser considerados en su formulación.

El segundo elemento que emerge revalorizado es el rol que deba jugar el Estado. Durante toda la década de los setenta el énfasis se colocó en el rol «subsidiario» del Estado. Era casi un dogma no discutido. La ineficiencia que se suponía afectaba a todas las actividades que él tuviere que comandar. Además de la ideología chicagueana, ayudó en gran medida a este rol secundario del Estado la permisibilidad de los créditos internacionales. Estos eran generalmente de sector privado a sector privado, o de banco privado extranjero a banco privado nacional. Hoy la situación es diametralmente distinta. No solamente se ha visto que la ineficiencia no es un patrimonio exclusivo del Estado ni mucho menos (basta ver caracoles vacíos y autos sin vender

como prueba de la ineficiencia del capitalista privado), sino que además el Estado, por la fuerza de los hechos, está teniendo y va a seguir teniendo un rol protagónico como resultado de la restricción externa y la necesidad de obtener recursos financieros externos. Si se requiere el aval y más que el aval, la activa participación del Estado para poder mantener flujos crediticios es obvio que el Estado entrará a jugar un rol determinante en la utilización de dichos flujos que ahora se logran gracias a él. Consecuencia de lo anterior, el Estado establecerá criterios para la asignación de ellos.

En otras palabras, el fracaso del experimento neoliberal significará paradójicamente un fortalecimiento del rol del Estado y cualquier estrategia que se ejecute debe partir aceptando y aprovechando este fenómeno. El fracaso del capitalismo neoliberal hace que las miradas se vuelvan al Estado. El tema de *qué* Estado queda para otra discusión.

El tercer elemento que debe recalcar (muy vinculado al anterior), es que el mercado no resultó ser el mecanismo eficaz para asignar recursos que sostenía la economía neoliberal. Como ejemplo baste pensar en la eficiencia con que en el caso chileno se asignaron los 11 000 millones de dólares en que se endeudó el sector privado en un período de cinco años. No parece ser muy eficiente un sistema cuando gran parte de dichos recursos se destinan al consumo. Si se entra a cuestionar el mercado como mecanismo para la asignación de recursos, surge de suyo que la planificación —el otro instrumento para la asignación— pasa a ser un concepto revalorizado. No es el caso entrar en el análisis de los fenómenos de planificación y por qué ésta surge con tanta fuerza en la década de los sesenta. Ahora, como resultado de este fracaso, los sistemas de planificación van a estar nuevamente a la orden del día. Lo importante es que estos sistemas de planificación sean estructurados de un modo tal que permitan una participación efectiva en la formulación de planes a todos los actores sociales. Sólo en la medida en que la planificación sea ampliamente participativa podrá ésta tener características de «obligatoriedad» lo suficientemente fuertes como para que sea a la vez efectiva.

El cuarto elemento que se revalorizará como consecuencia de las dificultades externas ya indicadas, se refiere a los mecanismos de cooperación y de integración de carácter regional. América Latina va a tener que volver a mirarse a sí misma tanto para negociar al unísono y conjuntamente con el mundo desarrollado como respecto del aumento del comercio intrarregional.

Esto significa que los mecanismos de integración económica y de cooperación regional vuelvan a ser importantes y deban ser considerados en la estrategia económica alternativa. Como se sabe, estos mecanismos de integración aparecieron también en la década de los sesenta y constituyeron una respuesta a las dificultades de expansión del comercio de la región. Ahora, si bien con caracteres distintos, un fenómeno similar debiera darse durante los ochenta.

El último elemento que deseamos indicar se refiere a la necesidad de que la estrategia económica deba estar al servicio de la mayoría de la nación. Esto que puede parecer un eslogan, significa que no puede volver a ser posible tener un modelo económico donde, por ejemplo, un tercio de la fuerza de trabajo esté sin ocupar. Una política, en consecuencia, de pleno empleo será un prerequisite para cualquier estrategia. El empleo va a ser un objetivo de la estrategia y no un resultado de la misma, como hasta ahora ha ocurrido. En este sentido se debiera entender que cualquier estrategia no sirve si no da cuenta del problema del empleo. Este debe ser productivo y generador de ingresos al menos suficientes para satisfacer las necesidades esenciales. Sólo si la estrategia de desarrollo satisface este requisito podrá hablarse de una estrategia de desarrollo nacional, en tanto nacional significa una estrategia al servicio de la mayoría de la nación.

Estos cinco elementos han estado siempre presentes en el debate económico. Lo nuevo ahora es que, como resultado del fracaso neoliberal, ha habido una revalorización de los mismos y cualquier estrategia alternativa así como va a partir de restricciones económicas señaladas en la sección anterior, debe también dar debida cuenta de la revalorización de estos conceptos enunciados en este capítulo. Las restricciones de la sección segunda son objetivas. Los conceptos «revalorizados» pueden ser debatidos. Lo nuevo al menos, es que se entra a dicho debate en un campo más abonado como resultado del fracaso neoliberal. Hace sólo un lustro, hablar del rol económico del Estado o de la necesidad de la planificación aparecía, en algunos círculos, como un desvarío intelectual. Hoy, la realidad es otra y debe tenerse en cuenta al formular los nuevos caminos para acercarse a la utopía.

IV. VIEJOS TEMAS Y NUEVAS OPTICAS

Existen decisiones económicas que siempre serán objeto de debate y en último término de decisión política. ¿Es preferible tener un acelerado crecimiento, aunque éste sea extraordinariamente concentrado, o bien es mejor tener un ritmo menor de crecimiento económico pero con una mayor equidad en la distribución de los frutos? O bien ¿es un prerequisite para tener un desarrollo económico sostenido un proceso de acumulación y, por ende, de concentración del ingreso o, a la inversa, en aras de una mayor equidad distributiva es preciso dar énfasis a las políticas de distribución de este ingreso o producto ya acumulado? Estos son temas muy antiguos, y todo modelo o estrategia en una u otra forma privilegia el crecimiento o la distribución. Es cierto que todo crecimiento económico conlleva un cierto estilo de reparto de los frutos y en consecuencia el solo hecho de crecer modifica el perfil distributivo. Lo ideal es tener crecimiento con equidad.

El punto del cual se parte luego de la experiencia neoliberal es que las economías latinoamericanas se encuentran hoy como resultado de dicha experiencia mucho más concentradas tanto en la riqueza como en el ingreso. Cualesquiera sean los indicadores que se utilicen al término de dicha experiencia surge una distribución del ingreso más concentrada que en el pasado y, más importante aún, aparece una economía cuyos activos están concentrados en torno a algunos grandes conglomerados o grupos económicos. Esta mayor concentración hace que toda estrategia deba partir considerando este hecho y adoptar a la vez una definición política frente al mismo. No es lo mismo reactivar la economía y reiniciar el camino hacia un crecimiento económico sostenido, aceptando la estructura económica que deja como herencia el neoliberalismo, que intentar desde el inicio modificar al menos en parte dicha estructura.

Si no se afecta la estructura que se hereda, el crecimiento que se logre con la nueva estrategia va a tender durante un largo tiempo a perpetuar la desigualdad económica que se heredó. Por mucho que el crecimiento tenga una orientación distributiva, sólo el incremento marginal del producto va a llevar en sí una mejor distribución, pero el grueso del mismo mantendrá la desigual estructura económica que se recibió del modelo de Chicago. Se requeriría en consecuencia de un muy largo período de tiempo para poder lograr una situación similar en materia de

equidad y distribución a la que existía en estos países de América Latina antes que se iniciara la experiencia neoliberal. Este es un punto capital si se considera lo que se dijo anteriormente respecto de las demandas insatisfechas y la necesidad en una u otra forma de dar cuenta de ella. No puede iniciarse una estrategia de desarrollo alternativo sin considerar un cambio profundo en la estructura que se hereda. Los grupos económicos que, fundamentalmente mediante la especulación financiera, han logrado controlar extensos activos patrimoniales de la riqueza nacional de cada uno de estos países tienen que ser afectados antes de iniciar la nueva estrategia de desarrollo. No hacerlo implicaría perpetuar una distribución desigual de la riqueza y del ingreso que se logró gracias al autoritarismo político. Este, probablemente, será un punto claro de discrepancia entre las distintas estrategias que elaboren como alternativas al fracaso neoliberal. Sin embargo es conveniente que este punto quede de manifiesto para separar las aguas respecto de las concepciones que están tras cada una de estas estrategias.

No es posible aceptar una estrategia popular de desarrollo que no entre a cuestionar la estructura que hereda del neoliberalismo. De ahí entonces que sea indispensable, aun a riesgo de disminuir el ritmo de crecimiento, abordar primero el problema de la modificación de la estructura que se recibe. No se está planteando para los países de la región una tasa de crecimiento cero, pero sí se está señalando que es preferible tener ritmos de crecimiento menores si éste es el precio que hay que pagar para hacer modificaciones en la estructura que se hereda. No hacerlo podría permitir tener ritmos más acelerados de crecimiento, los cuales, al preservar las desigualdades económicas, llevarían en sí los gérmenes del descontento social que pueden poner fin al nuevo proceso democratizador.

En el pasado, por ejemplo, en Chile un aumento del producto de un 2 % permitía absorber aproximadamente un 1 % de la fuerza de trabajo. Querría decir entonces que tendrían que transcurrir largos años para poder dar un empleo productivo a la totalidad de los chilenos. En cambio si se opta por introducir estas modificaciones drásticas en la estructura económica que se hereda y a la vez, como resultado del rediseño industrial al que se hizo referencia anteriormente, se buscan nuevas estrategias industrializadoras cuyo norte sea satisfacer las necesidades esenciales de toda la población, probablemente va a existir un poder de demanda gracias a las estrategias distributivas respecto de esos nuevos productos. Si no se hace así, necesariamente

el tipo de crecimiento va a estar marcado por el signo del mantenimiento de la distribución que se hereda.

En suma, lo que se está planteando es que la asignación de recursos que se haga debe hacerse para satisfacer las necesidades que arroje una nueva distribución del ingreso. Si no se hace simultáneamente con la modificación en la distribución del ingreso y consecuencialmente de la riqueza, la nueva asignación de recursos tenderá a producir bienes que no tengan demanda alguna. Baste poner un solo ejemplo: ¿qué ocurrirá mañana en materia de demanda de bienes y servicios si el 30 % desocupado pasa a tener un ingreso digno? En otras palabras, un 30 % de desempleo lleva implícito una particular distribución del ingreso. Si ese sector se incorpora a la actividad económica como demandante, la estructura económica tiene que estar en condiciones de satisfacer dicha demanda a menos de tener inflación, y esto obliga entonces a un rediseño de toda la estructura económica. Lo expresado no es nuevo. Como lo recuerda Lance Taylor en un artículo reciente (Taylor, 1983), el socialista suizo Sismondi (1819) fue de los primeros economistas en sostener que la estagnación industrial era resultado de una distribución desigual del ingreso, en tanto los productos industriales no tendrían demanda del propio sector industrial capitalista: los pobres no pueden comprar sino alimentos y ropa. A partir de allí, desde los populistas rusos de finales del siglo XIX hasta Baran (1957), a mediados del XX, mucho se ha escrito sobre la relación entre la composición de la demanda y la forma en que afecta y es afectada por la distribución del ingreso y, por ende, el perfil del crecimiento económico.

Lo nuevo, luego del fracaso del monetarismo neoliberal, es que si no se realizan al inicio cambios que afecten a la distribución heredada del ingreso, la eventual reactivación económica tendrá como resultado un aumento del producto y el ingreso tendrá grados de desigualdad similares a aquellos que se heredaron del neoliberalismo. Obviamente, una estrategia que no cambie dicha estructura servirá sólo para mantener el *statu quo* que se logró construir bajo la sombra del autoritarismo. No es ése entonces el camino para una estrategia nacional y popular de desarrollo.

V. PROPIEDAD Y GESTION: ALGUNAS NOTAS PARA AVANZAR

Dentro del debate económico, el tema de la propiedad de los medios de producción es tan antiguo como el del crecimiento *versus* equidad distributiva a que se hizo referencia en la sección anterior. Y el tema de la propiedad es importante porque cualquier estrategia distributiva debe plantearse alguna modificación en la concentración de los activos que se ha logrado al amparo del modelo neoliberal. Sin embargo, el tema puede abordarse con algunas ópticas nuevas que permitan replantear el tema de propiedad pública *versus* propiedad privada de la manera tajante que ha existido hasta la fecha.

Existen ciertos atributos propios del derecho de propiedad que pueden ser analizados separadamente de la propiedad misma.

Dentro del sistema de economía liberal se entiende que un efecto natural del derecho de propiedad heredado de la Roma clásica es el que la propiedad conlleva el derecho a uso, goce y disposición de la cosa de la cual se es dueño. Derivado de estos tres elementos, que se consideran propios de la propiedad, surge la concepción de que la gestión de la actividad económica la realiza aquél que es propietario de los medios de producción. En consecuencia, cuando el Estado interviene en la esfera pública se entiende que esto sólo puede hacerse a través de una propiedad que también debe ser pública. Sin embargo, en el mundo moderno no siempre coincide la propiedad con la gestión⁵. La propiedad puede ser pública o privada y la gestión también puede ser pública o privada según sean los agentes y la naturaleza de la actividad económica que se realiza. Teóricamente podemos obtener el gráfico siguiente.

<i>Gestión</i>	<i>Pública</i>	<i>Privada</i>
<i>Propiedad</i>		
<i>Pública</i>	1	2
<i>Privada</i>	3	4

⁵ Gestión no se puede entender como la administración que se hace de una empresa. Pero en dicha administración se pueden adoptar decisiones que trascienden la esfera privada. Así, por ejemplo, la gestión para pro-

No vale la pena analizar dicho gráfico detalladamente. A una propiedad pública puede corresponder una gestión pública, que es el caso del rectángulo 1. También, si bien poco usual, es que a una propiedad pública pudiera corresponder una gestión privada si por consideraciones diversas éste pudiera aparecer como un mecanismo «más eficiente» (casillero 2). También se puede tener una propiedad privada pero que la gestión de la misma sea pública, casillero 3. (Esta fue, por ejemplo, una modalidad que se discutió recientemente en Francia con motivo del proceso de las nacionalizaciones en que, como una forma de obviar el problema de la indemnización, se planteó la posibilidad de que la gestión de las empresas que se iban a nacionalizar fuera del sector público, pero las utilidades de las mismas debieran continuar en poder de los dueños de dichas empresas, por cuanto la propiedad continuaba siendo la privada.) Obviamente que el casillero 4 (propiedad privada y gestión privada) corresponde a la «situación normal» de una economía liberal.

Esta clasificación que hemos hecho por razón de claridad no es sólo de carácter metodológico, sino que también puede dar luces sobre la forma de enfrentar la concentración de los activos combinando propiedades públicas y/o privadas con gestiones públicas y/o privadas, según la naturaleza del área económica de que se trate. Si lo que importa es la gestión por la trascendencia del área, ésta puede ser pública, acrecentando los beneficios a los propietarios privados. El que la propiedad o gestión sean públicas o privadas ¿cómo afecta a la planificación? No hay respuestas fáciles, pues no necesariamente un proceso de planificación y/o de asignación de recursos vía mercado involucra determinadas formas de propiedad y/o gestión. Pueden visualizarse procesos de planificación en que la propiedad sea privada y la gestión pública. A la inversa, también pueden visualizarse procesos de asignación vía mercado en que la propiedad sea pública, la gestión sea pública o bien esta última de carácter privado. En otras palabras, no hay un correlato natural entre asignar recursos por un sistema centralmente planificado o por un sistema de mercado y el tipo de gestión o propiedad sobre los medios de producción. Obviamente, las decisiones gruesas, como las indicadas en la sección anterior, deben ser planificadas.

Hasta aquí parece que la opción es o gestión privada o pú-

ducir zapatos no tiene el impacto sobre la actividad económica que la del gerente de banco que «orienta» sus créditos hacia el sector económico que le parece más conveniente.

blica y ésta se plantea de un modo tajante. Sin embargo, son muchas las situaciones en que si bien la gestión es privada, ésta es objeto de reglamentaciones por parte del sector público, que significan en la práctica que el ámbito de decisiones de la gestión privada pasa a estar limitado por normas propias de gestión pública. Esto permite que en determinadas áreas se pueda hacer una graduación lenta de gestión privada o pública si no se quiere trastocar violentamente la actividad económica.

También se puede mantener la gestión privada pero sujeta a limitaciones, consecuencia del interés superior que determina la autoridad económica. En cambio, la gradación respecto del paso de propiedad privada a pública es mucho más tajante, si bien pueden visualizarse formas como propiedad mixta. La verdad es que aquí por la naturaleza misma del derecho de propiedad es muy difícil poder suponer una graduación, porque si bien es posible poner limitaciones al derecho de propiedad, sea en el uso, goce o disposición de una cosa, lo que se está afectando es más bien la gestión que se supone emana de ese derecho de propiedad, pero no la propiedad en sí.

La distinción entre propiedad y gestión puede ser útil para analizar el debatido tema de las áreas de la economía. A partir del tipo de bienes y servicios que se generan, podría dividirse la economía —a modo de ejemplo y genéricamente— en cuatro áreas:

- a) área destinada a la producción de bienes y servicios esenciales;
- b) área destinada a la producción de bienes de capital;
- c) área financiera, y
- d) resto de la economía.

No vale la pena, por lo obvio, entrar a definir la composición de cada una de estas áreas. Tal vez sea útil señalar que éstas tienen un carácter esencialmente dinámico, en tanto es posible que en un inicio, lo que se define como bienes y servicios esenciales sea un número reducido de los mismos. A medida que el proceso de desarrollo tiene lugar, pueden incorporarse otros bienes y servicios, que se consideraban no esenciales y que devienen en esenciales como resultado del proceso de desarrollo. De ahí entonces que las clasificaciones mismas de estas áreas no sean un comportamiento estanco inmutable. Al definirse el para quién y el qué producir previo a la definición del modo de gestión de la economía, se está automáticamente privilegiando al

sector *a*); en consecuencia, los otros tres sectores son en cierto modo tributarios para el éxito del desarrollo del sector *a*) que produce los bienes esenciales. Sin embargo, las posibilidades de reproducir los bienes y servicios esenciales están en función del flujo de bienes de capital que puedan destinarse para ello. De igual modo el aparato financiero pasa a ser un mecanismo al servicio de, sea la producción de bienes de capital necesarios para el sector *a*), o bien directamente para el desarrollo mismo del sector *a*).

Lo anterior es bastante obvio y pedestre. La razón por la cual se hace esta distinción de los cuatro sectores es porque ello puede ayudar a desentrañar qué tipo de gestión y qué tipo de propiedad son las más adecuadas para poder alcanzar los propósitos generales que se persiguen. De este modo podría visualizarse a modo de ejemplo la situación siguiente.

Area 1. Es necesario distinguir en el interior de esta área el tipo de necesidades esenciales que se desean satisfacer, según se trate de nutrición, vivienda, educación, salud, etc. En cada una se pueden volver a hacer distinciones según sus características. Si se piensa en nutrición, por ejemplo, puede plantearse determinado tipo de propiedad y gestión privada a nivel del productor agrícola. Sin embargo, esa propiedad y esa gestión privadas pueden estar sujetas a las limitaciones inherentes como resultado del plan global que existe. No obstante, los mecanismos de comercialización de los mismos debieran ser propios de gestión pública. Nuevamente, es necesario distinguir, por la vía de ejemplo, dentro de lo que implica la comercialización al por mayor, en tanto se pueden concebir mecanismos de comercialización al por menor que continúen estando en la esfera 4 del gráfico. Sin embargo, todo lo que se refiere a la producción agroindustrial y que probablemente pudiera requerir inversiones a gran escala, debiera ser objeto, a lo menos, de una gestión pública.

El área 2 de bienes de capital (en la cual deben incluirse el sector externo en cuanto la generación de moneda extranjera puede considerarse un bien de capital y será ésta la restricción esencial de la estrategia) debiera tener un grado de participación y gestión pública mayor que la del área 1. Desde luego, aquellos sectores en los cuales las ventajas comparativas del país *vis-à-vis* otros países es clara, debieran tener propiedad pública, si bien pudiera darse el caso de que la gestión de la misma fuera privada. De lo que se trata es de que el fruto de las ventajas naturales

del país alcancen a la totalidad de su población. Esa sería la lógica de la propiedad pública en ese tipo de actividades.

El *área 3* (financiera) debiera ubicarse, como principio general, en el casillero 1; sin embargo, podría concebirse la posibilidad de que algunas de dichas entidades se encontraran también en el casillero 3, lo cual podría facilitar una modalidad de transición. Como se indicó anteriormente, ésta ha sido una alternativa cuya implantación se ha insinuado en otros países.

El *área 4* que se refiere al resto de la economía se ubicaría en el casillero 4. En cierto modo, éste viene siendo un sector residual de la economía.

VI. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Lo reseñado en la sección anterior es sólo uno de los muchos enfoques que podría tener el tema de la propiedad a la luz de lo que sería una estrategia popular de desarrollo. Se ha insinuado que es tan sólo un borrador pero que puede tener la ventaja de enfocar un tema antiguo con una óptica diferente.

Lo que se ha querido avanzar en este artículo es, tomando como un dato el fracaso del neoliberalismo, las restricciones que deja dicho fracaso y que debe considerar cualquier estrategia alternativa de desarrollo. Simultáneamente con considerar dichas restricciones esta nueva estrategia debe partir revalorizando determinados conceptos que permitirán hacerla exitosa.

Conjuntamente con ello, dicha estrategia, para que pueda tener un fortalecimiento en el proceso democratizador (proceso dentro del cual se supone que esa estrategia tiene lugar), requerirá de una modificación importante en la estructura económica que se hereda de la práctica neoliberal. Sin esa modificación difícilmente se puede reactivar la economía sin que se caiga necesariamente en un modelo nuevamente concentrador del ingreso.

Finalmente, se ha tratado de abordar el viejo tema de la propiedad pública y privada a la luz de algunos elementos nuevos que permitan acercarnos al tema de un modo más racional y eficiente. Con todo, si bien las formas de propiedad son importantes lo determinante de la estrategia debiera ser el rol que se le hace jugar al empleo, en tanto éste pasa a ser el objetivo primordial, no sólo como generador de ingresos, sino también como el elemento indispensable para el aumento del producto. Sólo una política de empleo que se realiza conjuntamente con

las modificaciones previas de la estructura heredada podría alterar positivamente la desigualdad de la cual se parte. Sin ello no habrá a largo plazo el fortalecimiento de un proceso de participación y pluralidad de toda la sociedad.

REFERENCIAS

- Baran, Paul (1957), *The political economy of growth*, Nueva York, Montly Review Press.
- Denison, Edward F. (1983), «The interruption of productivity growth in the United States», en *The Economic Journal*, 93, marzo.
- Giersch, Herbert y Frank Wolter (1983), «Towards an explanation of the productivity slowdown: An acceleration-deceleration hypothesis» en *The Economic Journal*, 93, marzo.
- Lagos, Ricardo (1982), «La burguesía emergente» en *IFDA Dossier*, 29, mayo-junio.
- Lindbeck, Assar (1983), «The recent slowdown of productivity growth» en *The Economic Journal*, 93, marzo.
- Schvarzer, J. (1983), *Martínez de Hoz: La lógica política de la política económica*.
- Sismondi, J. C. L. S. (1819), «Political economy» en *Edinburgh Encyclopedia* (Sir D. Brewster) 17, pp. 37-38.
- Taylor, Lance (1983), *Demand composition, income distribution and growth*, Massachusetts Institute of Technology, mimeografiado, marzo.
- Vector (1982), «Una nota no financiera de la crisis financiera» en *Informe de Coyuntura Económica*, noviembre-diciembre.