

# Tendencias de la reestructuración económica y social en América Latina

ÁLVARO DÍAZ\*

## I. INTRODUCCIÓN

**D**URANTE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA, América Latina experimentó intensas transformaciones estructurales, económicas y sociales, cuyos orígenes se remontan a los años setenta. Los libros especializados tienden a coincidir en que son tres los procesos que han generado estos cambios: la apertura externa, la desregulación de los mercados y la privatización de empresas públicas. Pero, si los cambios estructurales ya fueron gigantescos, hay amplia evidencia de que se acelerarán en el transcurso de la década siguiente, debido a los efectos de los procesos de apertura a la economía mundial —favorecida por el nuevo acuerdo GATT— y la integración regional de estas economías, especialmente con Estados Unidos. En este sentido, México (que comenzó sus reformas más tardíamente) se encuentra actualmente en una fase más avanzada, dado que ya ratificó el Tratado de Libre Comercio. Sin embargo, otros países tales como Chile, Colombia y Venezuela, aceleraron entre 1990-1993 su integración parcial con otras economías del continente, y esperan integrarse al TLC. Es evidente que la repercusión de estos procesos de apertura está modificando radicalmente la asignación de recursos y la orientación sectorial de las inversiones; pero, además, está impulsando nuevas oleadas de reorganización de diversos sectores económicos, particularmente agrícolas e industriales, pero también de servicios.

Hay evidencias significativas sobre el sector industrial, que reflejan cambios en el resto de los sectores económicos.<sup>1</sup> Por ejemplo, la industria *mexicana* aceleró su integración con la economía norteamericana, y en el norte del país surgieron

\* El autor es economista con estudios de posgrado, licenciado en sociología, y experto en organización y política industrial. Asimismo es consultor de CEPAL, asesor del ministro de Economía del gobierno de Chile e investigador del Centro de Estudios Sociales SUR.

<sup>1</sup> La fuente de información para las afirmaciones que se realizan sobre la industria latinoamericana provienen de CEPAL y son resultados parciales de una investigación comparativa sobre cambio tecnológico en la industria latinoamericana. La investigación culminará en 1994 y el autor participa en ella como consultor.

nuevos polos industriales exportadores con una alta tasa de crecimiento. Este notable desarrollo contrasta con el atraso del sur. La industria *brasileña*, aun en medio de una crisis que arrastra desde hace más de una década, está experimentando intensas transformaciones de su matriz industrial, donde aumenta el peso de las industrias procesadoras de recursos naturales y se elevan las exportaciones industriales automotrices, aunque disminuye la importancia de las industrias productoras de bienes de capital. La industria *argentina* experimenta intensos procesos de racionalización y de reconversión exportadora, donde también se expande la industria procesadora de recursos naturales. La industria *chilena*, aunque ya superó la racionalización relacionada con los ajustes estructurales entre 1975-1985 y vive —al contrario de Brasil— una década de crecimiento y expansión, donde han ido creciendo las exportaciones industriales, parece estar entrando en una nueva fase, donde algunas ramas manufactureras están siendo afectadas por la llamada “enfermedad holandesa” mientras que otras, tales como las ramas eslabonadas directamente con el sector primario-exportador, siguen expandiéndose.<sup>2</sup>

No obstante, escapa a las pretensiones de este artículo entregar una visión panorámica de los cambios en los sistemas productivos ocurridos entre 1982-1992. Si bien el continente está siendo transformado por tendencias similares, América Latina es un mosaico abigarrado de diversidades, en las cuales las transformaciones no siempre tienen una sola dirección. Por ello, el propósito específico de este ensayo es llamar la atención sobre los cambios estructurales como referencia importante para entender lo que está ocurriendo en la sociedad y en los sistemas políticos.

Es importante identificar el sentido con el cual se utilizarán dos términos clave en el texto. Primero, la palabra “transición” va más allá de la idea de transición política. Abarca cambios y transformaciones históricas en las estructuras económicas, sociales y estatales, que se condensaron en el transcurso de la década de los ochenta y que se acelerarán en los noventa. Segundo, la palabra “estructura” va más allá de lo usualmente conocido y considera las instituciones económicas del capitalismo, tales como el Estado, los mercados, los grupos económicos y las empresas.

La tesis central de este ensayo es que en América Latina hubo grandes transformaciones en las estructuras económicas, sociales, estatales e institucionales, cuya cristalización más definitiva culminará en la década de los noventa. Ello generó procesos *simultáneos de desestructuración y reestructuración social* que continúan su marcha. La consecuencia sobre la sociedad civil ha sido impresionante y devastadora a la vez. Es decir, por un lado, hubo procesos de declinación de grupos sociales y disolución de relaciones sociales que se expresaron en procesos de marginación y exclusión social. Sus consecuencias

<sup>2</sup> Para una exposición pedagógica de este fenómeno, véase Gorden, W. Max (1984), “Booming sector and Dutch disease economics: survey and consolidation”, *Oxford Economic Papers*, núm. 36. Este fenómeno estaría afectando también a Colombia, donde las exportaciones de coca y los recientes descubrimientos de petróleo en Cusiana podrían generar también la “enfermedad holandesa”.

*iniciales* podrían ser descritas —aunque no explicadas— por conceptos tales como anomía social. Por otro lado, están surgiendo nuevos grupos sociales, por ejemplo nuevas fracciones de la clase trabajadora o quizá nuevas clases trabajadoras, que se expresan en nuevas figuras tales como la digitadora, el temporero, el controlador de procesos, el trabajador de la informática, los trabajadores de la maquila, los trabajadores de la celulosa. Tales categorías sociales se constituyen en espacios donde la hegemonía empresarial es más vasta que en el resto de la sociedad. Estos nuevos sectores recién están iniciando procesos de construcción de identidades colectivas y de acción social que son más silenciosos que abiertos.

Es decir, tal como están siendo expulsados del sistema inmensos segmentos sociales, también se integran otros nuevos. Ahora bien, pareciera haberse producido una inmensa *asimetría* entre los sectores más dinámicos de la economía y los sectores en acción social. Donde el progreso capitalista es más rápido y avanzado, menos evidente es la organización social. Por el contrario, cuando la declinación y la crisis económica es más fuerte, más significativos han sido los movimientos sociales y diversas formas de resistencia social y política, sea ésta organizada o no, pacífica o violenta. Ésta no es una ley histórica, sino un signo particular de los tiempos. Como contrapunto a dicha asimetría puede presentarse la experiencia brasileña de los años ochenta, donde el sindicalismo más poderoso se asentaba en las ramas más dinámicas de la economía.

Nuestro análisis abarcará cuatro capítulos. Primero, el proceso y dirección del ajuste estructural de las economías latinoamericanas, destacando el rol del Estado. Segundo, dado que los análisis en la década de los ochenta se concentraron en la informalidad, desempleo y pobreza, así como en la crisis, rezago y declinación de sectores, lo que se pretende subrayar en este capítulo es el carácter de algunas de las nuevas estructuras productivas que están surgiendo, en particular el caso de las cadenas productivas. Tercero, el efecto de la restructuración en las estructuras sociales. Cuarto, algunas consideraciones sobre los procesos de estructuración y desestructuración en los sujetos o actores sociales. Cabe advertir que este trabajo es básicamente un ensayo. Sus afirmaciones son esencialmente hipótesis para investigaciones.

## II. AJUSTE ESTRUCTURAL Y ROL DEL ESTADO

Dada la fuerte heterogeneidad de situaciones en el continente latinoamericano, nuestro análisis se concentrará en México y Chile, dos países donde las reformas neoliberales y los procesos de apertura avanzaron significativamente entre 1983-1993. El análisis comparativo de ambas experiencias permite establecer una base para analizar las restantes experiencias del continente.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Cabe recordar que hay al menos tres grandes diferencias estructurales entre México y Chile: *i*) en la década 1983-1993 aparece un evidente contraste entre continuidad del sistema político mexicano *vs.* el cambio de régimen político en Chile, que transita desde un Estado autoritario a otro más democrático; *ii*) la proximidad de la economía estadounidense, que determina enormes

El ajuste estructural (AE) es un término prestado de la jerga del Banco Mundial, pero en este texto tiene un sentido más global y va más allá de determinados programas financiados por esta entidad, abarcando el conjunto de políticas económicas que, acumuladas a lo largo de un período histórico (1975-1990 en Chile, 1982-1994 en México, 1986-1993 en Argentina), modificaron estructuralmente ambas economías. En este sentido, el AE debe ser entendido como un cambio en el régimen de acumulación, en el modo de regulación y en el de inserción internacional de dos economías que vivían períodos de crisis estructurales.

El ajuste estructural en México, Chile, Argentina y Colombia se realizó bajo el enfoque dominante del neoliberalismo, aunque con un elevado protagonismo del Estado en la puesta en vigor de las grandes reformas que modificaron estructuralmente estas economías. Hasta finales de 1993, México y Chile eran citados como casos exitosos de ajuste estructural (AE), en comparación con otros países del continente. Ambas experiencias indican que las clases y élites dominantes de ambos países tuvieron éxito al impulsar cambios y ajustes estructurales, lo que contrasta notablemente con el caso brasileño. Sin embargo, después de la ofensiva guerrillera en el estado de Chiapas, situado al sur de México, que recuerda la explosión social ocurrida en el noroeste argentino, la imagen de éxito del gobierno mexicano, que estaba celebrando el TLC, se empañó significativamente. No sucede lo mismo en el caso chileno, en el cual la transición democrática parece consolidarse con el holgado triunfo de la coalición Concertación Democrática que reúne a los partidos de centro e izquierda.

No obstante, la fase de las reformas neoliberales ya se está agotando en América Latina. Dentro de algunos años ya no quedarán empresas estatales para ser privatizadas; la apertura externa avanza a paso muy rápido, y la desregulación —léase el desmantelamiento de las viejas legislaciones que restringían mercados y la flexibilidad empresarial y laboral— ya está culminando. Por ejemplo, es claro que Chile y México ya entraron en una fase histórica posneoliberal. Las privatizaciones se han agotado en lo esencial, las desregulaciones de los viejos controles de mercado también. Lo que seguirá repercutiendo en ambos capitalismoes es su proceso de apertura e integración a la economía mundial. En México, el modelo neoliberal se impuso completamente en los años ochenta, pero su integración con Estados Unidos y Canadá generará nuevas tendencias, donde si bien la apertura externa será un componente estructural decisivo, ello

diferencias en la modalidad *espacial* de inserción internacional. Estados Unidos representa el 65% del comercio exterior de México y no más allá del 21% del comercio exterior de Chile; *iii*) la diversidad de tamaños entre Chile y México es notoria. Aunque el territorio mexicano es 2.6 veces más grande que el de Chile, su población es 6.6 veces mayor (87 vs. 13 millones). México es una economía de tamaño medio, donde el comercio exterior (X+M) representaba en 1990 el 26% del PGB. Chile es una economía pequeña en la cual el comercio exterior (X+M) representaba en 1990 más del 55% del PGB. Las diferencias relativas se hacen más evidentes al comparar las 20 mayores empresas de ambos países. En Chile éstas agrupan casi 92 000 trabajadores, mientras que en México suman medio millón. Sólo PEMEX, la empresa estatal mexicana de petróleos, agrupa 120 000 empleados y tiene ventas que son 50% superiores a las de 20 empresas mayores chilenas.

no significa la pérdida de márgenes de maniobra del Estado mexicano. De hecho ya se están inaugurando nuevas formas de política industrial que lentamente comienzan a diluir la ortodoxia neoliberal. En Chile, el modelo neoliberal fue íntegramente aplicado y puede afirmarse que este país está entrando en la época del posneoliberalismo, opacándose progresivamente ante el avance de la transición democrática, los nuevos desafíos que impone la apertura externa y los nuevos problemas económicos que esta economía comienza a enfrentar.

Conocidas las diferencias estructurales entre México y Chile, procede entonces analizar las semejanzas entre las grandes reformas neoliberales.

### 1. APERTURA EXTERNA

La apertura externa en Chile y en México fueron procesos similares, aunque con ritmos diferentes e inserciones internacionales distintas. En el caso de Chile, ello implicó un proceso —que duró 15 años— de diversificación de mercados donde Estados Unidos no abarcó en 1991 más allá del 22% del comercio exterior de Chile. También se amplió la estructura de exportaciones: aunque se mantuvo el carácter predominante primario de las exportaciones, éstas se diversificaron, elevándose la importancia de productos forestales, pesqueros y frutícolas. En el caso de México, la apertura implicó un proceso de aceleración de una integración con Estados Unidos, ya en marcha desde los años sesenta y que en 1990 abarca más del 65% del comercio exterior de México. Considerando la estructura de las exportaciones y más allá del petróleo, hubo un notable aumento de las exportaciones manufactureras e industriales.

Hubo tres cambios que no siempre se desarrollaron de manera simultánea o concurrente:

a) El desarrollo de las exportaciones, lo cual implicó políticas de fomento. En el caso de Chile, inicialmente a través de subsidios (como ocurrió en el caso forestal), el reintegro simplificado y especial de exportaciones (que es otra forma de subsidios) y después de 1983 mediante un tipo de cambio real creciente, que aumentó 100% entre 1981-1991. En el caso de México, el tipo de cambio desempeñó un papel importante, pero sólo durante ciertos períodos. Los mecanismos principales fueron la exención de aranceles e impuestos a bienes importadores para ser procesados por las industrias maquiladoras, así como facilidades crediticias y sistemas *draw-back*.

El fomento de las exportaciones en ambos países tuvo ritmo y características distintos no sólo por contextos macroeconómicos diferentes, sino también por el tipo de exportaciones y la inserción internacional espacial que diferencian a Chile y México. En efecto, la base competitiva principal de las exportaciones chilenas era inicialmente la alta disponibilidad de recursos naturales renovables y no renovables con demanda dinámica en la economía mundial. Este factor, sumado a la presencia de tecnologías productivas avanzadas con alta relación capital/trabajo fue y sigue siendo más importante que los bajos salarios que aún

evidencia el sector exportador. En el caso de México, la presencia de una fuerza de trabajo disciplinada, flexible y con salarios más bajos que los usualmente percibidos en Estados Unidos.

b) La apertura de la economía a las importaciones cuya fase principal en Chile fue desarrollada entre 1974-1980 aceleradamente y sin anunciar a los empresarios sus ritmos y propósitos. En México fue desarrollada a partir de 1984 de manera gradual y más negociada, posiblemente considerando la experiencia chilena. Ésta tuvo dos dimensiones parecidas: por un lado, la reducción y homogeneización del sistema arancelario; y por otro, la eliminación de cuotas y permisos especiales de importaciones. Sin embargo, en ambos países el *tipo de cambio* desempeñó un importante papel proteccionista (1983-1991 en Chile, 1984-1990 en México). Además, se mantuvieron ciertas medidas proteccionistas que amparan, temporalmente al menos, a algunos sectores. Por ejemplo, aunque en 1986 México se incorporó al GATT, comprometiéndose a sustituir los controles cuantitativos por aranceles y continuar la reducción de estos últimos, mantuvo temporalmente el sistema de permisos de importación en las actividades sujetas a regímenes especiales de promoción: agricultura, automotriz, farmacéutica y electrónica. En el caso de Chile, después de 1983 se instalaron las bandas de precios de sustentación para productos agrícolas tradicionales, no así para el resto de los bienes transables.

c) La llamada apertura de la “cuenta de capitales” que permite la entrada de inversiones extranjeras y de créditos de corto y mediano plazo. En el caso de Chile, después de una desregulación salvaje entre 1976-1981 que profundizó la crisis de 1981-1982, se pasa a un régimen más regulado, pero con creciente apertura —a medida que se consolidaban las cuentas externas. En el caso de México, después de la fuga masiva de capitales en los años setenta, que motiva la crisis 1981-1982 y la consiguiente estatización, se procede a una privatización del sistema financiero con mayores grados de regulación estatal pero permitiendo la entrada de capitales e inversionistas extranjeros, que se hace masiva debido a los procesos de privatización.

Los dos procesos inicialmente descritos tienden a generar una nueva asignación de capitales inter e intrasectorial, que en el mediano plazo implica una especialización de las economías en su inserción internacional, cuyo grado es necesariamente mayor en una economía pequeña como la chilena que en una economía de tamaño medio como la mexicana. El tercer proceso supone una mayor inserción de las economías nacionales en los circuitos financieros internacionales, proceso que se fue ampliando en México y Chile en la medida que fue disminuyendo el problema de la deuda externa.

## 2. PRIVATIZACIÓN Y DESREGULACIÓN

Una de las políticas más conocidas fue la privatización de empresas y servicios públicos, es decir, no sólo de empresas estatales del área productiva (acerías,

centrales de energía eléctrica, telecomunicaciones, etcétera), sino también de instituciones que aseguraban el llamado “salario social”: fondos previsionales, servicios médicos, seguros, etcétera. La privatización fue acompañada por la desregulación. En el caso de *Chile*, la privatización fue de gran magnitud y atravesó por varias fases, la última de ellas entre 1985-1990. El resultado fue que si en 1973 el Estado controlaba 500 empresas y 25 bancos (sin considerar 3 700 haciendas), en 1990 sólo controlaba 25 empresas y un solo banco. En el caso de *México*, la privatización implicó que más de mil empresas fueran licitadas, aunque se crearon 76 nuevas empresas paraestatales (en su mayor parte como consecuencia de fusiones de empresas ya existentes). El resultado fue que de 1 155 entidades y empresas que el Estado controlaba en 1982, quedaron sólo 223 en mayo de 1992.<sup>4</sup> Cabe señalar que en ambos países la privatización es un proceso que ha finalizado en lo esencial. Lo notable es que tanto PEMEX (petróleo) como CODELCO (cobre) quedaron fuera de los programas de privatización.<sup>5</sup>

La privatización y la desregulación son parte de procesos simultáneos:

a) La creación de nuevos mercados tales como el mercado de tierras y de capitales. En el caso de Chile, la reforma agraria precedió a la creación de un mercado de tierras. En el caso de México, la reciente reforma del ejido generará también las bases para un mercado de tierras. Las privatizaciones de bancos,

<sup>4</sup> Es menester diferenciar ambos procesos de privatización. En *México* el proceso duró ocho años, fue gradual y su mayor repercusión se dio al final, cuando ya se había realizado el ajuste fiscal, alcanzado cierta estabilidad en los precios e iniciado una cierta recuperación. Las etapas fueron tres: *i*) en 1983-1985 se liquidaron empresas públicas no viables; *ii*) en 1986-1988 se privatizaron empresas medianas y pequeñas; *iii*) en 1989-1992 se privatizaron las grandes empresas mineras y siderúrgicas, la empresa telefónica y los bancos que se habían estatizado en 1982. La perspectiva del TLC y el haber realizado ya el ajuste fiscal-financiero, permitió que la venta de activos no tuviera como propósito el cuadrar las cuentas fiscales, lo que permitió vender los paquetes accionarios a precios superiores a los valores de mercados de 1988 de las empresas estatales. En *Chile*, hubo un primer período (1973-1978) de reprivatización de 257 empresas y 3 700 haciendas intervenidas entre 1971-1973. El valor total fue equivalente al 6% del PGB, con un subsidio del 30 por ciento. La segunda fase (1983-1984), es la venta de empresas que habían sido intervenidas entre 1981-1982 como consecuencia de la crisis. El valor total fue equivalente al 6% del PGB con un subsidio implícito del 30 por ciento. En la tercera fase (1985-1990) se vendieron las grandes empresas de servicios que tradicionalmente habían sido propiedad del Estado. El valor total fue equivalente al 18% del PGB y el subsidio implícito promedio fue del orden del 30 por ciento. A diferencia del caso mexicano, las privatizaciones sí tuvieron como fin equilibrar las cuentas fiscales (Marcel, 1989).

<sup>5</sup> Actualmente ambas empresas están en procesos de racionalización y modernización, que en el caso de PEMEX avanza más rápidamente que en el de CODELCO. En efecto, el gobierno mexicano pretende un control presupuestario más riguroso y una elevación de los ingresos tributarios, una estrategia orientada a asegurar autosuficiencia en el consumo de petróleo, elevación de los precios nacionales nivelándolos con los internacionales y la restructuración de PEMEX. En el caso de CODELCO, se ha iniciado un programa de expansión para la explotación de nuevos yacimientos, una reducción gradual de sus costos de producción, augurándose para un futuro próximo la posibilidad de convertir CODELCO en un consorcio de empresas estatales conformadas como sociedades anónimas (volviendo así a la estructura del período 1971-1976). En ambos casos no se excluyen privatizaciones de las actividades llamadas periféricas, pero en el caso de CODELCO hay propuestas que buscan elevar su capacidad de acceso a capital —mediante el sistema financiero— a la vez que eliminar la disposición constitucional que obliga a esta empresa a disponer el 10% de sus ventas para gastos militares.

fondos de pensiones y seguros, también crea las bases para un mercado de capitales altamente desarrollado.

b) La eliminación de controles directos que se aplicaban de manera extensiva, tales como precios fijados por el Estado —generalmente en forma negociada con el sector privado— para avanzar a una nueva forma de regulación basada en la fijación o regulación indirecta de un número reducido de precios estratégicos tales como el tipo de cambio, la tasa de interés, el salario medio y mínimo, las tarifas públicas y los precios de los llamados monopolios naturales.

c) El realineamiento de precios relativos por lo menos en tres direcciones básicas: el crecimiento del tipo de cambio real, el aumento de los ingresos fiscales y la disminución y diferenciación de los salarios reales. El proceso para obtener estos propósitos no fue fácil, especialmente en lo que se refiere al tipo de cambio, en tanto dicho precio está en permanente tensión con las tasas de interés y la inflación media. Dada la presencia de altas tasas inflacionarias, una fuerte deuda externa e interna y mercados de capitales inestables, ambos países se vieron obligados a recurrir a diversos tipos de regímenes cambiarios, en un proceso permanente de negociación con los grupos económicos, bancos y grandes empresas que dominan las transacciones en estos mercados.

En el caso de México, la negociación salarial durante el período 1982-1992 fue más importante que para el mismo período en Chile, pero ello no impidió que entre 1981-1987 el salario real promedio disminuyera en 33%, mientras para Chile la disminución fue del 45 por ciento.

### 3. AJUSTE EN EMPRESAS Y MERCADOS DE TRABAJO

Este ajuste microeconómico y del mercado laboral fue impulsado por determinantes macroeconómicas tales como la apertura externa y el fomento exportador. Su expresión más importante fue la profundización de los procesos de racionalización que ya se habían iniciado en las empresas (México: 1982-1983; Chile: 1975-1980). En el caso de *Chile* la historia comienza antes de 1982, desde la “desregulación salvaje” del mercado laboral entre 1973-1979, que luego fue sucedida por una nueva legislación laboral impuesta en 1979 y que garantizó un alto grado de uso flexible de la fuerza de trabajo, hasta ser regulada moderadamente con la reforma laboral de 1991, aprobada por un parlamento donde la derecha mantiene una fuerza indebida gracias a las alteraciones heredadas del régimen militar. En el caso de *México* (1982-1992) no se lleva a cabo una reforma de las normas constitucionales y jurídicas que regulan el funcionamiento del mercado de trabajo, pero sí operan modificaciones en los contratos colectivos de trabajo que, para los propósitos de la política económica, tuvieron efectos similares al caso chileno.

A pesar de las enormes diferencias, hubo propósitos explícitos e implícitos de política laboral similares en ambos casos. Tanto en México como en Chile, se entendía que era indispensable elevar la competitividad de las empresas, aun-

que ello implicase procesos de racionalización con desempleo y reemergencia de formas tayloristas de organización del trabajo. Además, era necesario reasignar recursos desde sectores menos competitivos a otros más competitivos, en el contexto de economías más abiertas. Estos dos propósitos se consiguieron vía la ampliación de los poderes de la empresa y la flexibilización de los mercados de trabajo. Las dimensiones más importantes fueron:

a) La ruptura de los modelos de contrato colectivo y el fomento del modelo de contratos individuales y flexibles. En el caso de Chile, tempranamente (1973-1978) con la excepción notoria de los casos de la minería estatal del cobre y el Banco del Estado. En el caso de México, ello ocurrió entre 1982-1990. Como lo señala N. García (1992), los propósitos de tales reformas fueron:

- \* Aumento de los poderes de la empresa para imponer cambios en la organización del trabajo.
- \* Reducción de la escala de funciones y categorías y el aumento de la capacidad de decisión en materia de selección del personal.
- \* Aumento de la libertad de la empresa para ampliar la subcontratación de terceros.
- \* Aumento de la posibilidad de contratos temporales o a tiempo fijo.
- \* La disminución de la parte fija de los salarios y el aumento de su componente variable. En ambos países la suma de estos procesos determinó una reducción del empleo medio por establecimiento y el desarrollo creciente de eslabonamientos productivos entre PYME's y grandes empresas.

b) Paralelamente, las reformas laborales disminuyeron los márgenes de acción del sindicalismo, sea por vías represivas (especialmente en el caso chileno), disciplinamiento corporativo (especialmente en la gran empresa mexicana), diferenciación del mercado de trabajo, que precarizó fuertemente las condiciones de negociación de trabajadores en ramas clave de la economía, así como en la mediana y pequeña empresa.

c) También se fue reduciendo la importancia de los salarios mínimos como forma de la política de ingresos del Estado.

Es importante destacar que ello afectó esencialmente a las grandes empresas privadas o públicas. Las nuevas actividades (maquila en México, nuevas exportaciones primarias en Chile) contaban con una legislación *de facto* altamente permisiva; además, el sindicalismo era y sigue siendo débil.

#### 4. REORGANIZACIÓN DEL ESTADO

Una de las características de Chile y México ha sido y sigue siendo la centralidad de sus estructuras estatales. Este rasgo histórico determinó el resultado de las políticas neoliberales que, lejos de debilitar al Estado, construyeron un camino para su refortalecimiento, vía reformas radicales que intentaron desvincular la gestión económica de las presiones del sistema político y la sociedad civil no empresarial. Los casos de Chile y México evidencian que el neoliberalismo real

—más allá del discurso— *no* debilitó al Estado como fuente del orden y la hegemonía. En el contexto de crisis económico-políticas, lo que se intentó realmente fue constituir un Estado más autónomo de las presiones sociales y más comprometido con el empresariado, sea éste nacional o extranjero.

Es importante considerar la problemática macroeconómica a la que se enfrentaron las élites gobernantes en ambos países. En el contexto de una crisis de deuda externa, la reducción del déficit fiscal fue considerado un imperativo clave, que exigía una drástica racionalización del gasto público, junto a una elevación de la eficiencia de la recaudación tributaria. El éxito de estos esfuerzos no es un mero dato económico, sino un hecho político. Demostró la capacidad de *autonomización* de la gestión de las élites tecnocráticas del Estado respecto de la sociedad civil. Subyacente estaba un nuevo compromiso social con el empresariado: la disminución de protecciones y manejo de precios, pero compensada con la liberalización financiera, la flexibilización del mercado de trabajo y el fomento exportador. Paralelamente, la regularización de los estados financieros de los Bancos Centrales era otra señal clave (por ejemplo, para el capital extranjero) orientada a demostrar la capacidad y holgura del Estado para enfrentar los desequilibrios constantes que una economía periférica y abierta confronta. Esto ha sido más evidente en el caso de Chile que en México. En términos de organización del Estado, ello supone dos grandes movimientos:

*Primero*, un avance del Estado en cuanto a la capacidad de instrumentación coherente de políticas macroeconómicas, lo que supone la *simplificación* y *unificación* de los mercados cambiarios y de capitales, en función de establecer señales únicas y coherentes a los agentes económicos. Como ya se indicó, ello implicó una fuerte reducción del déficit fiscal no sólo vía reducción de los gastos sino también vía reforma tributaria y aumento de la efectividad para aumentar ingresos fiscales.<sup>6</sup>

*Segundo*, un retroceso y abandono del Estado en cuanto a políticas industriales y tecnológicas, o estrategias de fomento productivo, lo que no impidió políticas compensatorias para sectores o regiones que sufren agudos rezagos competitivos o retrasos estructurales.

Considerando el sector público, cabe destacar que, por un lado, el Estado mantuvo y mantendrá —al menos durante la década de los noventa— la Corporación del Cobre (CODELCO) en Chile y Petróleos Mexicanos (PEMEX) en

<sup>6</sup> En *Chile*, la reforma fiscal fue realizada entre 1974-1975 y tuvo cinco componentes: introducción del IVA (impuesto al valor agregado) que es un impuesto indirecto, eliminación del impuesto directo a la riqueza y a las ganancias del capital, una reducción de los impuestos directos a las empresas, la indexación tributaria y la simplificación del sistema impositivo. En *México*, la primera reforma fiscal se inició en 1978, pero la crisis 1982-1983 motivó una segunda reforma en 1987 que impuso la indexación tributaria, redujo las tasas marginales de tributación, niveló en 35% el impuesto a las empresas y eliminó los créditos tributarios (CEPROFIs) que favorecían a un grupo pequeño de grandes empresas. Se eliminó también la exención tributaria que *de facto* tenían los sectores agrícolas (lo que en Chile aún no ocurre), salvo los ejidos, y de transporte. En general hubo una reducción de los impuestos directos e indirectos, aunque se elevó la eficiencia en la recaudación. Ello determinó que los ingresos tributarios (entre ellos el de PEMEX) se mantuvieran en torno al 17% del PGB.

México, que son las mayores empresas de ambos países, representando un porcentaje significativo de sus exportaciones y financiando una proporción importante de sus ingresos fiscales. Asimismo, el peso del gasto fiscal, incluso social, se ha mantenido en relación con el PIB de ambos países. Por otro lado, y al contrario de lo que se supone, los programas de estabilización macroeconómica, de ajuste fiscal, de privatizaciones, de focalización del gasto social, después de la crisis de la deuda externa 1981-1983 que se abatió duramente sobre ambos países, son ejemplos exitosos de fuertes intervenciones públicas cuyo propósito fue superar drásticamente no sólo la debilidad fiscal sino también las llamadas “fallas de coordinación” de los mercados financieros. Su éxito no fue tanto resultado de las virtudes intrínsecas de los mercados, sino del grado de centralismo y fortaleza de los Estados, que lograron imponer esquemas de regulación consistentes. Inversamente, los problemas macroeconómicos que sigue enfrentando Brasil no residen en la falta de dinamismo del sector privado o de sus mercados internos/externos, sino de la crisis del Estado.

##### 5. ESTADO Y SERVICIOS SOCIALES: UNA CRISIS NO RESUELTA

El viejo modelo de “Estado benefactor restringido” que se constituyó en algunos países, favoreciendo principalmente a capas medias e importantes segmentos de la clase trabajadora urbana, ha retrocedido y parece disolverse debido a la pesada herencia de la crisis fiscal, la ineficacia de la vieja institucionalidad social y la pérdida de los compromisos que permitieron durante décadas una ampliación progresiva de los beneficios sociales. En los casos de México como en Chile, el modelo preneoliberal se basó en la estatización y crecimiento del gasto de los servicios sociales (previsión, salud, infraestructura, telecomunicaciones), siguiendo las demandas de las capas medias para luego intentar extenderse hacia los sectores populares. El ritmo de expansión durante la posguerra hasta los setenta fue acelerado, y el modelo de financiamiento determinó una acumulación cada vez mayor de déficit financieros y, peor aún, la inmovilización de fondos de acumulación de capital.

Sin embargo, el fin del Estado de bienestar “restringido” no ha sido sustituido—hasta ahora— por otro modelo que tuviese mayor eficacia. Como bien se sabe, ello no sólo tiene consecuencias económicas y sociales: lo cierto es que se entraba en un modelo de legitimación del Estado.

Las reformas neoliberales dejaron su mayor vacío en el campo de los servicios sociales. En el caso chileno, las reformas fueron amplias y profundas, pero el modelo que construyeron no logró resolver por la vía del mercado lo que constituye uno de los campos fundamentales de compromiso social. En el caso de México, las reformas tuvieron un grado de avance bastante inferior y PRONASOL se constituye en un sustituto que en algunos casos parece efectivo, pero que en otros evidencia enormes debilidades, como lo resalta el fracaso en el estado de Chiapas, donde PRONASOL había concentrado enormes gastos, en bue-

na parte dilapidados por la corrupción. En ambos países se están acumulando cada vez mayores problemas que evidencian los estrechos límites a los cuales pueden llegar las reformas neoliberales.

Algunos de los problemas más comunes de las reformas neoliberales parecen ser:

a) La privatización de la seguridad social se concentra en trabajadores activos, pero difícilmente puede incorporar a los pasivos.

b) La privatización de los servicios de salud y educación sólo abarca a la población de ingresos altos y medios altos.

c) Los programas de pobreza vía gasto social focalizado se añan a problemas más complejos, debido a que la concentración del ingreso se mantiene y la presencia de grupos vulnerables requiere de programas más completos.

d) Los casos de reconversión de áreas o ramas rezagadas se hacen cada vez más frecuentes. Ello obliga a recurrir a problemas con fuerte activismo público.

Al igual que las reformas neoliberales, los propósitos fueron varios. Primero, la privatización de empresas de servicios públicos y el ofrecimiento para las capas de ingresos altos y medios-altos de mecanismos privados de acceso a servicios de mejor calidad que los que recibían en servicios públicos. Segundo, la disminución del gasto social y la focalización de éste hacia sectores o propósitos específicos (por ejemplo, la disminución de la mortalidad neonatal en Chile). El resultado fue la disminución y empeoramiento del acceso de sectores populares a servicios sociales, pero se liberaron capitales y se desarrolló un nuevo modelo de legitimación que opera por la vía de la “eficiencia” de las empresas privadas —como crítica del modelo burocrático anterior— y la focalización hacia los sectores de extrema pobreza.

La evidencia acumulada es que el “goteo” no elimina la pobreza y que ésta más bien se reproduce y se renueva; que los problemas en salud y educación se acumulan; que se amplían los problemas de urbanismo e infraestructura; y que se acumulan nuevos problemas (medio ambiente, tercera edad, niños, mujer). Todo ello dificulta que los problemas puedan resolverse vía mercado. Y si bien el sector público no está en condiciones de cumplir un rol similar al del viejo Estado benefactor, se hace cada vez más patente que el sector privado y los mercados son factibles sólo en aquellos segmentos de alta rentabilidad, pero no así en la mitad más pobre de la población.

Ambas economías no han resuelto estas tensiones ni han logrado perfilar nuevos mecanismos de compromiso social. Es evidente que la fuente de conflictividad es alta —como lo demuestra el caso del estado de Chiapas— y las necesidades crecientes. Y el problema es que la alternativa neoliberal está perdiendo prestigio, porque si bien entró en crisis el “Estado de bienestar”, también entraron en crisis los modelos al estilo estadounidense, como lo evidencia el intento de reformas que la administración Clinton intenta introducir en los sistemas de salud y educación en los Estados Unidos.

### III. TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES

El apartado anterior se concentró en demostrar dos tesis básicas. Primero, que las reformas neoliberales integralmente aplicadas sólo fueron posibles porque existieron Estados fuertes. Segundo, que las consecuencias de esas reformas no debilitaron al Estado sino que lo fortalecieron en ciertas dimensiones (por ejemplo, política macroeconómica), mientras que se retiraba de otras (por ejemplo, empresas públicas).

Este apartado se concentrará en levantar la hipótesis de que los cambios institucionales de los capitalismos latinoamericanos pueden concentrarse sólo en lo que ocurrió en la esfera del Estado. Un enfoque más sugerente es considerar los cambios en las *instituciones económicas fundamentales* que están en plena marcha, que no sólo abarcaron al sector público, sino también a instituciones del sector privado tales como grupos económicos y empresas, así como mecanismos de coordinación de agentes vía mercados y otras formas de coordinación que se realizan a través de contratos formales e informales.

La hipótesis en este capítulo es que, al igual que lo ocurrido en las estructuras sociales entre 1980-1990 las instituciones económicas de ambos países vivieron procesos simultáneos de desestructuración y reestructuración. Cabe advertir que esta problemática aún no ha sido explorada ni verificada por investigaciones empíricas. Por tanto, lo que aquí se presenta intenta abrir una nueva perspectiva que necesariamente debe ser de tipo multidisciplinaria.

Los cambios institucionales han sido opacados por transformaciones más visibles (apertura externa, desregulación, privatización) que invitan a una lectura fácil pero equívoca de lo que está ocurriendo. En efecto, hay consenso en los libros sobre economía de que estos tres procesos marcarían una transición desde economías altamente protegidas, estructuralmente rígidas, intervenidas y reguladas por el Estado; hacia economías abiertas, más flexibles, con Estados “subsidiarios” y desreguladas. De esta manera, se estaría avanzando hacia economías de “libre mercado” con bajo grado de regulación, que se aproximan más al modelo anglosajón que al europeo o asiático. Más allá de las discusiones sobre consecuencias positivas o negativas, el acuerdo sobre este diagnóstico es general, no importa si quienes comparten el consenso están a la derecha o a la izquierda del espectro político, si están en el campo de los vencedores o vencidos. Sin embargo, este enfoque es insatisfactorio. Si la mirada se agudiza y supera los espejismos, se hace evidente que el brillo de los cambios más visible opacó aquellas transformaciones que ocurrieron en las sombras olvidadas por el debate antinómico y miope de Estado *vs.* mercado, donde capitalismo no se iguala a mercados —no los realmente existentes— sino a modelos idealizados por la corriente neoclásica.

El diagnóstico antes citado no es falso, pero tiene fuertes sesgos ideológicos. Descubrir el proceso de transición ocurrido en México y Chile como el paso desde economías cerradas a economías abiertas, o desde economías intervenidas por el Estado a economías de “libre mercado”, entraña fuertes sesgos reduccio-

nistas, porque describe inadecuadamente sólo parte de las transformaciones, desconoce otras igualmente importantes y no es capaz de captar los procesos de innovación institucional que están en marcha.

Los vacíos de este diagnóstico residen en el lastre del debate antinómico de Estado *vs.* mercado, que impuso la identidad capitalismo = mercado, simplificando exageradamente la historia y estructura de los capitalismos en el siglo XX. En el campo teórico refleja el lastre de antinomia Hayek *vs.* Lange, que generó jaulas que atraparon la capacidad de reflexiones de nuevo tipo. Pero la historia va opacando viejos debates, especialmente cuando comienza a perfilarse un nuevo paisaje después de las victorias del neoliberalismo. Una vez que se imponen las reformas que preconiza, se inicia un rápido proceso de desgaste, tanto de su diagnóstico como de sus propuestas, que ya se está observando en varios países latinoamericanos, especialmente en los casos de México y Chile.

Hay dos grandes consensos que se asentaron en los ochenta y que debieran ser cuestionados, porque no describen adecuadamente la realidad latinoamericana:

### 1. ¿TRANSICIÓN HACIA ECONOMÍAS DE LIBRE MERCADO?

En otros términos, esto significa que los mercados —modos de coordinación descentralizados que se basan en sistemas de precios— se expanden. Paralelamente, las jerarquías —modos de coordinación basados en la autoridad y el comando— se debilitan. Este razonamiento tiene una premisa que es parcialmente correcta y una conclusión esencialmente errada.

Consideremos la premisa. Es cierto que los mercados crecen debido a la apertura de las economías, la privatización de empresas públicas y el desmantelamiento de viejos sistemas de control estatal. Sin embargo, en toda economía capitalista, la coordinación entre agentes económicos no se realiza solamente vía mercados sino mecanismos de jerarquía y comando. Un ejemplo de comando privado es lo que ocurre dentro de las empresas privadas (Coase, 1937). Un ejemplo de jerarquía en la coordinación de agentes económicos son los grupos económicos.

La historia reciente de América Latina es notable en este sentido. Simultáneamente al desarrollo de los mercados, se han fortalecido conglomerados y grandes grupos económicos. También han reaparecido otras formas de coordinación entre empresas, por ejemplo, nuevas cadenas productivas donde la subcontratación asimétrica —formal o informal— es un mecanismo muy común. Los casos de México y Chile son interesantes en este aspecto. Si bien la apertura hacia mercados internacionales ha sido y seguirá siendo muy importante, el crecimiento de los grupos económicos ha resultado igualmente significativo. Al contrario de lo que se podría suponer, los grupos económicos no desaparecen sino que se fortalecen, se modernizan y logran innovar en sus formas de organización y gestión, al punto de convertirse en puntales dinámicos del nuevo padrón de desarrollo capitalista.

Considerando el sector privado, cabe destacar que en ambos países se está consolidando una nueva generación de grupos económicos —nuevos o renovados— que, en relación con los años sesenta, revelan mayores grados de profesionalismo, diversificación e internacionalización. En Chile, los grupos tienen presencia dominante en exportaciones basadas en recursos naturales así como en servicios. En México son más diversificados entrando en negocios antes prohibidos para empresas latinoamericanas, tales como televisión y video. Dominan importantes cadenas internas de producción y comercialización y son uno de los principales agentes de los mercados de capitales. Todas son organizaciones poderosas, que se rigen por jerarquías que realizan planificación estratégica.

Considerando los mercados propiamente tales, cabe destacar que efectivamente hubo creación de nuevos mercados, sobre todo de tierras, de capitales, la ampliación de mercados externos y la creación de mercados en algunos servicios privatizados. Sin embargo, cabe hacer dos consideraciones. Primero, las transacciones no se realizan normalmente en mercados “puros” y competitivos, sino en mercados organizados y regulados privada y públicamente. En este mercado *realmente existente*, no sólo se transan precios y cantidades, sino también intercambios de información, se construyen códigos de conducta similares, y no pocas veces cooperación directa. Segundo, muchas de las privatizaciones no dieron lugar a mercados competitivos, sino a cuasi mercado, “monopolios naturales” altamente controlados por empresas de gran tamaño y escala.

## 2. ¿FIN DE LA REGULACIÓN ESTATAL?

Es sabido que hasta principios de los ochenta —excepción de Chile—, en toda la región eran generalizados los controles, protecciones y mecanismos de fijación de precios. No se trataba de controles unilateralmente impuestos por el Estado, sino verdaderos sistemas de negociación entre tecnoburocracias con grupos de presión empresariales o laborales, administrados desde diferentes reparticiones públicas no coordinadas entre sí. Actualmente y en toda la región, estos mecanismos se están desmantelando, proceso que seguirá ocurriendo en los próximos años. Si bien expresa que un proceso de desregulación es una premisa parcialmente cierta, la conclusión que se extrae es errónea.

Discutamos la premisa. Las reformas neoliberales apuntaron a liberalizar mercados y aumentar la eficacia de la política macroeconómica, no sólo reduciendo los déficit fiscales y de balanza de pagos, sino también persiguiendo el objetivo de regular los precios relativos estratégicos (tipo de cambio, tasas de interés, salarios mínimos, tarifas). Los resultados han sido variados y los éxitos, parciales —a excepción de Chile. Sin embargo, este esfuerzo aumentó o está aumentando la capacidad estatal de regulación macroeconómica, que básicamente persigue resolver lo que se denomina “fallas” de coordinación de mercados.

En una perspectiva meso o microeconómica y más allá del frenesí neoliberal, la desregulación de mercados encuentra dos límites objetivos. Primero, rápidamente se ha hecho claro que hay actividades donde la producción de bienes y servicios públicos puede realizarse sólo parcial e incompletamente vía mercados (salud, educación, I y D, medio ambiente). Esto supone que los ámbitos de actuación de lo que se denominó “Estado subsidiario” son bastante superiores a los supuestos neoliberales. Segundo, y más allá de que la inmensa mayoría de los mercados reales no se aproxima a las idealizaciones neoclásicas, se hizo evidente que después de las privatizaciones de empresas públicas se presentan rápidamente problemas de regulación, especialmente en los casos de monopolios naturales y mercados con fuertes asimetrías de información. Esto ha sido evidente en los casos de empresas bancarias, telefónicas y de energía eléctrica. Otro ejemplo es lo que ocurre después de la apertura externa. Los países que desmantelan los mecanismos de protección se ven rápidamente obligados a montar sistemas de vigilancia de la competencia desleal.

Uno de los grandes cambios es que la nueva regulación no tiene como objetivo sustituir o suplantar mercados, sino corregir sus alteraciones y fallas, fomentando la competencia. Ello hace inevitable que crezcan las agencias reguladoras, instituciones cuya pretensión inicial es regular “técnicamente”, con la mayor autonomía posible respecto de presiones corporativas. Sin embargo, en aquellos países que han consolidado los nuevos modelos económicos, los problemas clásicos y ya conocidos de las agencias reguladoras se hacen rápidamente evidentes: debilidad institucional frente a grupos económicos poderosos, ausencia de sistemas de información adecuados, fuertes presiones políticas y sociales. Esto ha sido evidente en los casos de protección frente a lo que se considera una competencia desleal. En este ámbito, México ha sido más radical y flexible que Chile.

Las nuevas formas de regulación entrañan un fuerte potencial de conflicto. Esto determina que la vieja utopía liberal de llevar lo económico fuera del ámbito de la política no parece estar realizándose.

### 3. ¿HACIA UN ESTADO SUBSIDIARIO?

Es cierto que el viejo modelo de “Estado benefactor” —aunque fuese una mala copia de lo ocurrido en Estados Unidos y Europa— ha retrocedido, especialmente debido a la pesada herencia de la crisis fiscal y la pérdida del consenso y compromisos que permitieron procesar las demandas de clases medias y clases populares durante décadas. Pero existen varios fenómenos que estarían cuestionando un enfoque simplista o reduccionista:

\* En los casos de México, Chile, Venezuela y Colombia, el Estado conserva la propiedad de grandes empresas estatales (petróleo y cobre).

- \* La privatización de la seguridad social se concentra en trabajadores activos, pero difícilmente puede incorporar a los pasivos.
- \* La privatización de los servicios de salud y educación sólo abarca a la población de ingresos altos y medios altos.
- \* Los programas de pobreza vía gasto social focalizado están confrontados a problemas más complejos, debido a que la concentración del ingreso se mantiene y la presencia de grupos vulnerables requiere de programas más completos.
- \* Los casos de reconversión de áreas o ramas rezagadas se hacen cada vez más frecuentes. Ello obliga a recurrir a problemas con fuerte activismo público.

La evidencia es que la pobreza se reproduce y se renueva; que los problemas en salud y educación se acumulan; que se amplían los problemas de urbanismo e infraestructura; y que se acumulan nuevos problemas (medio ambiente, tercera edad, niños, mujer). Todo ello dificulta que los problemas puedan resolverse vía mercado. Y si bien el sector público no está en condiciones de cumplir un papel similar al del viejo Estado benefactor, se hace cada vez más patente que el sector privado y los mercados son factibles sólo en los segmentos de alta rentabilidad, pero no así en la mitad más pobre de la población. Los caminos de solución son complejos y se está recurriendo a una mezcla de mecanismos de mercado, participación de la sociedad civil y acción de los sistemas públicos.

#### 4. HACIA UN NUEVO ENFOQUE

En conclusión, en la región latinoamericana la regulación no está desapareciendo, sino que está siendo suplantada por otra nueva. Lo que ocurre es que la expansión de los mercados y el desmantelamiento de viejos mecanismos de regulación han opacado el surgimiento de nuevas formas de regulación pública e incluso privada, que se manifiesta en esferas de actividad económica, donde existen monopolios u oligopolios con grados de colusión.

Destacar la importancia renovada de Estados, grupos económicos y mercados organizados no significa desestimar el papel que tiene y sigue teniendo la creación y desarrollo de la competencia y el libre comercio. La recuperación y expansión económica de ambos países se explica porque se abrieron nuevos espacios de crecimiento y acumulación, es decir, mercados nuevos, especialmente en el ámbito externo, a escalas muy superiores al pasado. Sin embargo, el acceso a éstos fue realizado principalmente vía grupos económicos nacionales y transnacionales, que dominan jerárquicamente —de manera directa o indirecta— importantes segmentos de ambas economías. Para que ello ocurriera fue necesario aceptar que hubo *innovaciones institucionales* —en el sentido más amplio del término— que no se reducen a la creación o acceso a nuevos mercados, sino a la *renovación* de la estructura, funciones y coordinación interna de organizaciones *jerárquicas*, tales como el Estado y los grupos económicos, así como nuevas

cadena productivas que son formas de coordinación que no se limitan a transacciones de mercado (en su estricto sentido neoclásico), sino que entrañan contratos que van más allá de precios y cantidades.

Lo anterior puede ser reconocido, pero más importante aún es considerar el orden de causalidad. El desarrollo de los mercados en México y Chile no precedió a dos procesos sino que fue simultáneo a ellos. Primero, con la expansión del comando privado, es decir, con el aumento de la influencia de organizaciones privadas jerarquizadas, tales como los grupos económicos.<sup>7</sup> Segundo, con la renovación del comando público, es decir, con el reordenamiento de las funciones y formas de intervención de un Estado que conservó su elevado grado de centralismo en ambos países.

En apariencia resulta paradójico confirmar cómo estas economías, cada vez más abiertas a los mercados mundiales y regionales, han fortalecido y no debilitado sus organizaicones jerárquicas internas. Pero, ¿no será que la inmensa mayoría de los mercados funciona con base en empresas y grupos cuya competitividad depende en gran medida de su poder y eficacia organizacional? Este principio, claramente visible en varios países asiáticos por la estrecha articulación entre Estados y grupos económicos, no es menos importante en Estados Unidos por la gran importancia de las corporaciones y sus estrechas relaciones con el sector público (por ejemplo, el complejo militar-industrial). Ello debería hacer meditar sobre las transformaciones que realmente están ocurriendo en el subcontinente latinoamericano.<sup>8</sup>

El hecho de que aún siga penado el debate dualista mercado *vs.* Estado, evidencia que aún no se superan las jaulas teóricas del neoliberalismo y del marxismo más primario. La historia del capitalismo no se reduce a la historia de los mercados y los Estados, sino a un proceso más complejo de instituciones, de agentes y actores que coexisten combinando el conflicto y la cooperación. La coordinación entre agentes económicos y privados no se realiza en mercados idealizados sin poder ni sujetos a influencias de grupos económicos, sino en mercados asimétricos, influidos por regulaciones públicas y coexistiendo con múltiples formas de transacciones realizadas vía contratos formales e informales que superan los límites del mercado.

Esta nueva perspectiva se aparta de la corriente principal en ciencias económicas y, sin olvidar el necesario rigor de la disciplina, busca activamente de una nueva alianza con otras ciencias sociales tales com la historia, la ciencia

<sup>7</sup> Estos grupos pueden ser *price takers* en la economía mundial, pero son *price makers* en la economía interna. Y los precios relativos internacionales no determinan linealmente la estructura relativa de precios en la economía nacional, debido a la importante presencia del sector no transable.

<sup>8</sup> "Pese a las dudas que tanto Schumpeter como Galbraith han tratado de implantar en las mentes de sus colegas economistas (cualesquiera que sean sus otras diferencias), siguen inclinados a considerar a la megacorporación y a su estructura oligopolista de mercado concomitante como punto de partida del ideal de las empresas multitudinarias competidoras en el mercado atomista. La megacorporación sigue siendo la hija malcriada de la teoría económica." Alfred Eicher, *Toward a New Economics: Essays in Post-Keynesian and Institutionalist Theory*, MacMillan, 1985, p. 23.

política y la sociología, para salir de las jaulas y prisiones que nos ha impuesto una división positivista del trabajo teórico.<sup>9</sup>

#### IV. TRANSFORMACIONES SOCIALES

Entre 1970-1990, los países de la región han experimentado enormes transformaciones sociales, que se fundamentan en un fuerte crecimiento de la población total que subió desde 280 a 440 millones de habitantes. En la última década 1980-1990, el grado de terciarización del empleo creció desde 47% hasta 55%, el empleo informal creció desde 26% hasta 31%, el grado de asalarización disminuyó desde 74% hasta 69%, manteniéndose constante el empleo público y aumentando el peso del empleo en la pequeña y mediana empresa. Pero éstas son tendencias promedio. Como lo señala un reciente informe de PREALC, “existe una alta homogeneidad de situaciones en los primeros años de la década, período en el cual la crisis de la deuda alcanza su mayor intensidad” (PREALC, 12: 1992). Pero durante la recuperación 1985-1990 fue cuando la diversidad se hace evidente. Al predominar la desocupación y disminuir la tasa de desempleo —con excepción de Argentina— los cambios en la estructura social se hacen más heterogéneos.

Las diferencias se hacen más evidentes si se consideran las disparidades entre las *magnitudes absolutas* que hay entre países latinoamericanos. Por ejemplo, entre 1980-1990, el empleo terciario urbano en México creció en cuatro millones de personas, mientras que en Chile creció en medio millón de personas. Sin embargo, a pesar de las disparidades, hubo tendencias similares en la mayoría de los países de la región, caracterizadas por tendencias de desestructuración social y por tanto de desintegración de identidades, pero también con procesos de surgimiento de nuevos sectores, generándose nuevos procesos de construcción de identidades que están en su fase inicial.

<sup>9</sup> Desde hace dos décadas se desarrolla un tratamiento teórico más adecuado en torno a la simultaneidad entre coordinación vía mercados y coordinación vía jerarquías privadas o públicas. Especialmente inspiradores para este trabajo son los aportes de Alfred Chandler (1962, 1977), historiador económico; Oliver Williamson (1975, 1979, 1985), que sienta las bases de la teoría neoinstitucional de los costos de transacción; y Alfred Eichner (1976, 1985), poskeynesiano que trata de la nueva microeconomía con fundamento de nuevos enfoques macroeconómicos. Sin embargo, no hay un enfoque uniforme. Por ejemplo, el tratamiento neoclásico de estos fenómenos considera que la existencia de coordinación vía jerarquías ocurre por “fallas de mercado” que elevan los costos de transacción. Se retoma así una larga tradición que analizan los mercados realmente existentes como “desviaciones” del modelo ideal. Otro enfoque plantea que en toda economía capitalista se desarrollan simultáneamente ambas formas de coordinación. Parafraseando a Alfred Chandler, podría decirse que “la mano invisible” acompaña “la mano visible”. Lo que puede ser considerado como una “falla de mercado” también podría ser un “éxito organizacional” y viceversa (Lazonick, 1991). Una perspectiva más radical ha sido planteada por Samuel Bowles y Herbert Gintis en el artículo “The revenge on *Homo economicus*: contested exchange and the revival of political economy”, *The Journal of Economic Perspectives*, invierno de 1993, vol. 7, núm. 1, pp. 83-102.

## 1. EXPANSIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EMPRESARIAL

El mundo de los negocios se expande en América Latina. Han surgido nuevas camadas de empresarios asentados en ramas en expansión, con una formación educacional más elevada que sus predecesores, que utilizan tecnologías informáticas y de *marketing* y que exportan o se vinculan a negocios de exportación. Paralelamente, ha surgido una red de empresas e instituciones que ofrecen seminarios, cursos, servicios de consultoría y de información para empresarios. Esto ha generado una renovación de los grupos económicos ya existentes, la formación de otros nuevos y la extensión de la masa de pequeños y medianos empresarios, especialmente en el *sector terciario*. Este proceso se alimenta vía externalización o *outsourcing* de servicios, que ya constituye una práctica bastante generalizada.

La modernización y expansión del empresariado se acompaña por un aumento de su prestigio social. El empresario ya no sólo es símbolo de poder sino también de la modernidad y, con ello, la *ganancia* como cálculo económico, el mercado, la competencia y el individualismo posesivo, fueron relegitimados ante toda la sociedad.

Se afirma frecuentemente que las crisis y los programas de ajuste neoliberal tienen como consecuencia la desarticulación de las sociedades civiles, especialmente cuando se combinan con Estados autoritarios (Chile: 1973-1990). Sin embargo, la experiencia latinoamericana indica que ello puede ser cierto para las clases populares y medias, pero no lo ha sido para el mundo del empresariado, la sociedad civil burguesa. Si para la mayoría de los países latinoamericanos se asistió a la desestructuración de clases y sectores del mundo popular, se liberaba e impulsaba un nuevo tipo de empresariado, a un nuevo mundo de las clases altas que, a diferencia del pasado y de los esquemas corporativos, se volvía cada vez más "*autónomo*" del Estado.

La privatización, la desregulación y la apertura externa constituyen nuevos espacios para la expansión de los mercados hacia el Estado, hacia el agro y hacia los mercados internacionales. Éste era un proceso que se arrastraba desde los sesenta, pero que se aceleró en los ochenta, incluyendo la expansión de los negocios de la coca y la marihuana, todo lo cual expandió la fuerza y legitimidad de las clases empresariales.

## 2. TRASNACIONALIZACIÓN DE LAS SOCIEDADES

En la década de los ochenta hubo una tendencia cada vez mayor hacia la internacionalización de las sociedades civiles. Por un lado, el desarrollo de la televisión y la extensión creciente del video cable. Por otro lado, las migraciones temporales y definitivas de millones de personas hacia los Estados Unidos, provenientes de México, países centroamericanos, caribeños, Ecuador y Colombia, no sólo han tenido un gran efecto en la nación del norte, sino

también en los países de origen. Se afirma que Los Ángeles constituye la segunda ciudad en concentración de mexicanos, después de la Ciudad de México. Se afirma también que Nueva York constituye también la segunda ciudad en concentración de ecuatorianos.

Este fenómeno migratorio, que va más allá de la exportación de fuerza de trabajo, se concentra en el área norte de la región latinoamericana, pero también se refleja en países del sur tales como Argentina, Chile y Brasil, cuyos movimientos migratorios se dispersan entre Europa y Estados Unidos. La evidencia de los estudios sobre la materia indica que siempre se mantiene el vínculo de los migrantes con sus familiares, incluso vía remesas de dinero. Esto constituye una nueva fuente de ingresos y de socialización.

Por último, aunque no menos importante, cabe destacar que las élites latinoamericanas están enviando cada vez con más frecuencia a sus hijos para educarse en universidades estadounidenses. Este fenómeno, ya conocido en Mesoamérica, incorpora ahora a los países del Cono Sur.

### 3. AUMENTO DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES

La crisis y los AE de orientación neoliberal generaron en todos los países un aumento de las desigualdades sociales que está vinculado con la disminución de los salarios medios y mínimos. Para el período 1980-1991 y considerando una muestra de 14 países, el desempleo medio aumentó desde 6.7% al 7.8%, el salario mínimo disminuyó en 35% (reflejo de la pérdida de importancia del ingreso mínimo legal en las políticas económicas) y el salario medio cayó en 17.5 por ciento. Las excepciones son Colombia, Chile y Uruguay.

No se dispone de estadísticas uniformes para todos los países, por lo que sólo es posible una comparación aproximada. En el caso de México, entre 1984-1989 aumentó la concentración del ingreso *por hogar*: el 10% más rico elevó su participación desde el 33% hasta el 38%, mientras que el 40% de los hogares más pobres disminuyó su participación desde el 14% hasta el 13 por ciento. En el caso de Brasil el 20% más rico elevó su participación desde el 62% en 1979 hasta el 66% en 1987, mientras que el 40% más pobre disminuyó su participación desde el 18% al 15 por ciento. En el caso de Chile, entre 1978-1988 también aumentó la concentración del ingreso, aunque la situación entre 1988-1992 ha mejorado ligeramente. Sin embargo, la información sólo está disponible para la distribución del ingreso *personal*: el 10% más rico aumentó su participación desde el 42% hasta el 50%, mientras que el 40% más pobre disminuyó su participación desde el 11% hasta el 9 por ciento.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> El grado de inequidad en la distribución del ingreso personal aparece como más elevado que por hogar, pues en los más pobres las familias tienen un tamaño promedio mayor. Además, las encuestas para México sólo incluyeron zonas urbanas, mientras que para Chile tienen representatividad nacional. También es necesario considerar que en México se está comparando la evolución en un quinquenio, mientras que en Chile se compara la evolución en una década.

Los casos de Colombia y Uruguay son excepcionales. En estos países, la distribución del ingreso no empeoró, sino que tuvo una mejoría que coincide con la evolución de los salarios medios. Esta correlación también se hace presente en Chile, entre 1988-1992.

En el contexto de la difícil situación económica por la que atravesó la mayoría de los países latinoamericanos, el aumento de las desigualdades económicas se tradujo en un incremento de los niveles de pobreza, revirtiéndose la tendencia de las tres décadas de la posguerra (CEPAL, 1991). Actualmente los urbanos pobres son más numerosos que los rurales pobres y el deterioro de los niveles de vida en las ciudades ha sido más agudo que en el campo.

El aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso es una medida relativa que podría ser mejor evaluada si se dispusiera de estadísticas respecto de la evolución en la distribución del poder o derechos ciudadanos, del acceso a la educación, la salud y la previsión, de acceso a la información y el conocimiento. Un análisis comparativo escapa a las pretensiones de este contexto, especialmente considerando que hay diferencias significativas en las condiciones de vida promedio entre países. Sin embargo, en términos generales los estudios disponibles para la región evidencian procesos de deterioro en la calidad de vida entre los sectores medios y populares, que fue más agudo en algunos países que en otros.

#### 4. EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO Y EL SECTOR INFORMAL

En términos generales, la tasa de desempleo aumentó en la región, pero en países grandes como Brasil y México, que aún viven situaciones de ajuste, lo cierto es que el desempleo es hoy menor que hace una década. Eso se debe a que la fuerza de trabajo expulsada del sector formal se canalizó hacia el sector informal. Situación similar ocurre en Perú, Venezuela y Honduras. Por el contrario, la tasa de desempleo creció en Colombia y Venezuela, fenómeno paralelo al estancamiento del sector informal. Sólo Argentina combinó incremento en el desempleo y aumento de la informalidad.

El caso chileno constituye una excepción, dado que la tasa de desempleo llegó hasta el 20% en 1982 —lejos la más alta tasa de desocupación en la década para toda la región— para decrecer a menos del 5% en 1992. Más allá de la expansión económica que vive el país, hay tres causas que explican las diferencias en la evolución de las tasas de desempleo abierta:

a) A diferencia de México, Brasil y Argentina, la forma mercantil de la informalidad (trabajadores por cuenta propia) en Chile *no* se expandió durante los años ochenta debido a la fuerte intervención del Estado en el mercado del trabajo, vía programas de empleo de emergencia (PEE). Éstos surgieron entre 1974-1975, llegando a emplear a más de medio millón de desocupados en el año 1982-1983.

b) Lo anterior determinó que en México, Brasil y Argentina, el empleo informal manifestara una evolución anticíclica, a diferencia de Chile, que presenta una evolución procíclica.

c) A diferencia de México y otros países, en Chile (a partir de la recuperación económica posterior a 1982) hubo un fuerte desarrollo de la pequeña y la microempresa, especialmente en el sector servicios y comercio. Se trata de una nueva informalidad que asume un carácter capitalista y que tendió a consolidarse entre 1986-1992. Ello determinó un *cambio en la composición del SIU*, lo que no ocurre en México.

d) A diferencia de México y otros países, en Chile se profundiza una articulación entre el sector informal y el formal. Es decir, la informalidad va más allá de las estrategias de sobrevivencia de las familias populares, y se constituye en una articulación *productiva* entre el SIU —definido en forma ampliada— y el sector formal, a través de cadenas productivas que vinculan empresas formales con pequeñas empresas y microempresas. Esto ocurre en numerosos sectores de la economía chilena (Díaz, 1989).

En este sentido, puede afirmarse tentativamente que la economía urbana en Chile está menos dualizada que en las ciudades de México o Brasil, donde sí parece haberse consolidado un SIU mercantil autónomo y desvinculado de la economía formal.

## 5. EXPANSIÓN DEL SECTOR TERCIARIO

En la década 1980-1990, el grado de terciarización del empleo creció desde el 45% hasta el 55%; éste fue un fenómeno generalizado con la excepción de Chile, donde *declinó* desde el 58% hasta el 55 por ciento.

Antes de profundizar en el análisis del empleo terciario, conviene establecer algunas precisiones. La terciarización de las economías es un tema recurrente en los libros sobre tendencias del empleo en América Latina. Sin embargo, resulta inadecuado hablar de un sector terciario homogéneo determinado por las mismas tendencias estructurales y coyunturales. La única homogeneidad de este sector es no producir bienes materiales, lo que implica agrupar en un conjunto altamente heterogéneo a todas las ramas no clasificables en los sectores primario y secundario. Lo cierto es que este sector —si alguna vez existió como tal— tiene “subsectores” con dinámicas diferenciadas, movidas por factores de distinta índole. Tampoco es adecuado definir un sector terciario meramente determinado por factores exógenos, es decir por las dinámicas de los otros dos grandes sectores de la economía. Este enfoque supone que el sector terciario es una especie de bolsón donde se concentran los “excedentes” de fuerza de trabajo no captada por los sectores llamados “productivos”. Lo cierto es que las dinámicas de empleo del sector también están determinadas por varios factores, algunos de ellos endógenos al propio sector; otros por la acción del Estado, y otros por la expansión del capitalismo hacia nuevos servicios y mercancías imaginarias.

Para intentar comparar las diversas dinámicas que cruzan los sectores terciarios de la región, el análisis considerará cuatro subsectores:

*a) Empleo terciario espurio*

Según Aníbal Pinto, la “terciarización espuria” engloba a la cesantía disfrazada y las diversas modalidades de servicios informales de baja productividad.<sup>11</sup> En los casos de México, Brasil y Argentina, hubo una fuerte expansión del llamado sector informal que se concentró en el sector terciario. No ocurrió así con Chile y Colombia. El término “espurio” es sinónimo de contrahecho, deformado, bastardo; en suma, nos remite a una patología que se desvía de lo “normal”. En este sentido, la noción de empleo terciario espurio (ETE), aunque imaginativa, es ambigua y tiene dos posibles interpretaciones: una, que entiende el empleo en servicios de baja productividad como disfuncional al tipo ideal de economía; otra, que entiende al ETE como una hipertrofia respecto de las tendencias históricas “normales”, fenómeno propio de un período de crisis y transición de un régimen de acumulación a otro.

El primer enfoque es altamente discutible. Los pequeños talleres que reparan autos y camiones, los vendedores de helados, los *gasfiter*, los electricistas, el pequeño comercio ambulante que vende productos fabricados por empresas formales, son complementarios a la gran producción y comercio capitalistas e indispensables para asegurar las condiciones materiales de existencia de familias de altos, medios y bajos ingresos. Lejos de ser “disfuncional”, la mayor parte del empleo terciario informal es necesario a la dinámica económica del capitalismo.

El segundo enfoque es de tipo histórico. El ETE se entiende como una hipertrofia del empleo terciario de baja productividad, que tiene tres orígenes diferentes. Primero, factores coyunturales que provienen del ciclo económico o de ajustes estructurales de tipo neoliberal; factores estructurales, relacionados con el cambio del padrón de acumulación presentes tanto en todos los países de la región; factores *de larga duración*, originados por fenómenos tales como la metropolización acelerada o situaciones de estancamiento prolongado.

*b) El empleo público*

En general, hay una tendencia a la declinación del empleo público en América Latina, determinada por los efectos de privatización y el ajuste fiscal. En el caso chileno y boliviano, son los más agudos; el AE neoliberal en ambos países determinó un cambio drástico del empleo público, que en Chile se llevó a cabo entre 1975-1980 y en Bolivia, entre 1980-1985. La excepción es el caso mexicano. En efecto, entre 1979-1992 la tasa promedio anual de crecimiento del empleo público en México fue del 3.0, un poco por debajo de los sectores formales. To-

<sup>11</sup> Véase “Metropolización y terciarización: malformaciones estructurales en el desarrollo latinoamericano”, Aníbal Pinto, *Revista de la CEPAL*, núm. 24, pp. 17-39, diciembre de 1984, Santiago, Chile.

do esto a pesar de la privatización de empresas públicas y de la banca (estatizada en 1981).

Lo anterior indica una de las grandes diferencias entre AE neoliberal en México y Chile, que tiene que ver con la continuidad o no del sistema político. En México, los requerimientos de consenso y legitimidad respecto de las políticas del Estado obligan a políticas clientelísticas o populistas, las que ciertamente no fueron parte de la cultura política de la dictadura militar en Chile.

#### *c) Empleo del sector financiero*

En todos los países de la región hubo un fuerte crecimiento del empleo en el sector financiero, que comenzó desde mediados de los setenta, precisamente cuando se autonomiza la dinámica del capital financiero respecto del capital productivo. La expansión del empleo en el sector financiero se debió a una causa típica: la acumulación de capital marchó a un ritmo superior al del incremento de la productividad del trabajo.

#### *d) Desarrollo del sector terciario moderno*

Bajo este título se agrupan tres subsectores. Primero: las empresas del sector terciario que dependen de la dinámica de los sectores agropecuario e industrial. Ella incluye a todas las empresas de servicios de reparación y manutención, a las empresas de comercio exterior y a las empresas de transporte. En México, el crecimiento se dio básicamente en la frontera norte, mientras que en Brasil sigue concentrándose en los estados del sur, y en Chile se propagó por todo el territorio, vinculado con los núcleos exportadores. Segundo: las ramas del comercio moderno, que incluye *shopping centers*, restaurantes de comidas rápidas, supermercado, hoteles y turismo en general. Este sector origina e incluso domina cadenas que se articulan con las ramas de transporte y la producción, lo cual produce un proceso de cambios en las tecnologías de producto y proceso en numerosas empresas del sector primario y secundario. Tercero: servicios modernos tales como producción de *software*, así como a servicios eminentemente *necesarios* para la reproducción del capital (publicidad, comercio, etcétera). La dinámica de este sector depende sólo parcialmente de la industria y más bien de una demanda general que surge de diversos sectores de la economía.

## 6. EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN DEL EMPLEO ASALARIADO

En América Latina las estadísticas indican que hubo cierto grado de “des-salarización”, pero se trata de promedios que ocultan diferencias intrarregionales e intersectoriales. En el caso de Chile hay un proceso de re-salarización del empleo, entre 1983-1992, después de vivir un proceso de “des-salarización” entre 1975-1982. En este país, entre 1980-1990 el porcentaje de asalariados sobre el empleo total creció del 66 al 69 por ciento. Asimismo, hubo un cambio de com-

posición espacial y sectorial del empleo asalariado: la “asalarización” creció considerablemente en el sector agropecuario y en varias regiones del país. Esto determinó una expansión y descentralización de los asalariados *urbanos*. En 1970, el 48% de ellos se concentraba en Santiago, cifra que descendió hasta 40% en 1990. Dos factores explican este proceso: el rápido crecimiento de las ciudades intermedias y pequeñas, donde se agruparon cada vez más trabajadores asalariados que laboraban en el sector primario. También creció la masa de trabajadores asalariados en el sector de la mediana y pequeña empresa.

En el caso de *México*, para el período 1982-1992 tampoco hay evidencia de un proceso global de “des-salarización”, sino más bien reducido a ciertas ramas y espacios geográficos concentrados en el centro del país. Esto indicaría un cambio en la composición sectorial y espacial. Es evidente el crecimiento del empleo asalariado en el norte del país, cuyo personal ocupado casi se cuadruplicó entre 1980-1992. También parece evidente el crecimiento del empleo público asalariado que, a pesar de las privatizaciones, creció en un millón de empleados entre 1980-1992.

Considerando la evidencia de otros países, se manifiesta una declinación en ciertos segmentos de la clase trabajadora, así como una expansión de nuevas camadas de trabajadores, que operan en empresas donde el dominio empresarial es más completo y las concentraciones de trabajadores están lejos del centro del poder político. Otro proceso similar es la reducción del tamaño promedio de las empresas, lo que ciertamente disminuye las posibilidades objetivas de acción sindical. La diferencia entre México y Chile es la evolución del empleo público, cuya significación político-social ya ha sido destacada anteriormente.

## 7. CRECIMIENTO DEL EMPLEO PRECARIO

Cada vez hay mayor evidencia de que el empleo precario en América Latina está creciendo. Ello obedece a la tendencia de una desregulación formal o informal de los mercados de trabajo, que se manifiesta en menor estabilidad laboral, el remplazo de empleo permanente por trabajo a término fijo o a tiempo parcial y en la subcontratación con empresas pequeñas o del sector informal. A esto se agrega el crecimiento de la fuerza de trabajo que se ubica en el sector informal y que por tanto queda al margen de las normas laborales.

El empleo precario no puede ser considerado como un “empleo atípico”, una suerte de anomalía o excepción en el mercado, resultado del estancamiento, o situación que sólo se da en empresas tradicionales o pequeñas. Pareciera que el empleo precario no constituye una forma tradicional de comportamiento empresarial, sino un resultado de un estilo de modernización capitalista que se asentó en diversos países latinoamericanos y que se manifiesta tanto en las industrias maquiladoras en República Dominicana, México, Venezuela, como en sectores de la industria procesadora de recursos naturales renovables en Chile (fruta, pesca, madera), es decir, en sectores de “punta” de ambas economías.

El empleo precario tiene dos orígenes. Por un lado, fue asegurado por los cambios en la legislación y en la regulación de los mercados laborales, cuyo resultado ha sido el aumento de la flexibilidad empresarial en el uso de la fuerza de trabajo. Por otro lado, es un resultado de los cambios en los sistemas productivos y en el modelo imperante de empresas que se ha constituido en la región bajo paradigmas similares (Díaz, 1989; De la Garza, 1990).

## V. TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES Y ACTORES SOCIALES

Este estudio comparativo tiene como propósito comparar los efectos de las transformaciones estructurales económicas y sociales sobre actores y movimientos sociales en ambos países. El continente está en plena transición económica, los efectos desarticuladores de la crisis del viejo modelo de inserción internacional están abriendo paso a procesos de constitución de nuevos fenómenos. Es un doble proceso que se inició en los años setenta, más tempranamente en algunas economías como la chilena, y que se manifiesta más tardíamente en otras, como la brasileña. Este doble proceso puede sintetizarse en combinaciones de palabras tales como desestructuración/estructuración, declinación/expansión, disolución/creación, destrucción/creación. Términos como “ajuste estructural”, “cambio del padrón de acumulación”, “reestructuración” y “reconversión”, son los más utilizados para describir lo que está ocurriendo.

### 1. PROCESOS DE DESESTRUCTURACIÓN

Denominamos “desestructuración” al proceso de desarticulación y disolución de sistemas productivos y relaciones sociales, que se expresan en la declinación de actividades tales como la minería del estaño en Bolivia, la minería del carbón en la VIII región en Chile, la pesca en Perú, la industria automotriz en Chile, la industria de bienes de capital en Argentina, la producción agrícola del banano, cacao, azúcar y otros cultivos tradicionales, sean o no de exportación. Así vista, *la desestructuración no constituye un fenómeno nuevo*. En países como Chile es un fenómeno recurrente que se ha repetido regularmente durante siglos.

La desestructuración es un proceso largo que se manifiesta inicialmente como rezago competitivo y luego como declinación jalonada por sucesivos *shocks*. Su efecto es sectorial y espacial. Parte esencial de ella es la fuga de capitales, el desempleo, el retiro de mercados nacionales e internacionales, el deterioro acelerado del *stock* de capital invertido. En muchos países hay asimetría entre espacios económico-sociales declinantes y grado de organización de actores sociales o movimientos sociales. Como ha ocurrido en Europa o en Estados Unidos, la declinación muchas veces ocurre en sectores donde se fue estructurando —a lo largo de décadas— alguna forma de organización social. Por tanto, la desestructuración siempre entraña procesos de mucho conflicto social,

que pueden manifestarse abiertamente, según el contexto político nacional y el grado de organización de las fuerzas sociales afectadas.

La fuga de capitales y de capacidades empresariales de un sector declinante por lo regular no implica su asignación productiva inmediata a otra actividad. Generalmente, éstos se canalizan hacia el sector comercial o financiero, lo que significa un efecto de terciarización. Asimismo, la mano de obra expulsada no suele ser captada por otras actividades en expansión —sobre todo en economías que tienen lento crecimiento—, con lo cual se genera una fuerte expansión del desempleo abierto o, en su defecto, un fuerte desarrollo de la economía informal. Estos procesos son prolongados, porque los agentes económicos toman años en adaptarse a las nuevas circunstancias.

*La desestructuración no es un proceso espontáneo determinado únicamente por las fuerzas del mercado.* En todas las economías latinoamericanas, el Estado ha cumplido o desempeña un papel notable en los procesos de ajuste estructural (AE), más aún cuando impulsa estrategias de corte neoliberal. En efecto, toda declinación supone derrotas sucesivas de las fuerzas sociales —sean empresariales, pequeños productores o laborales— que se estructuraron o se construyeron históricamente, ganando legitimidad social, espacios institucionales, representaciones políticas o corporativas. En consecuencia, cuando un sector entra en declinación, el Estado enfrenta un problema de legitimidad de su acción económica y termina interviniendo, sea deteniendo o acelerando el proceso, pero siempre estableciendo algún grado de compensación que suele ser mucho menor que en las economías desarrolladas, aunque no por ello menos significativo.<sup>12</sup> Sólo en economías muy pequeñas —como las caribeñas— pueden ocurrir procesos de declinación determinados casi exclusivamente por las fuerzas del mercado. Es importante considerar que las actividades declinantes fueron anteriormente dinámicas, luego tuvieron procesos de rezago competitivo y en ese contexto recibieron excedentes, subsidios directos o indirectos (vía proteccionismo). El neoliberalismo y las medidas de apertura y desregulación que entraña suponen el retiro de las protecciones que el Estado entregaba. En el caso de las empresas públicas privatizadas, ello significa su racionalización. En el caso de las empresas privadas que se les retiran subsidios o protecciones, el proceso suele ser más complejo. El Estado les compensa desregulando el mercado de trabajo, restringiendo la acción sindical, permitiendo el uso flexible de la fuerza de trabajo. Sin embargo, la competencia se hace más dura y muchas empresas salen del mercado.

La desestructuración va acompañada por el desarrollo de la economía informal y la llamada terciarización espuria (Pinto, 1984). *Este fenómeno puede llevar a la consolidación de un sector estable y orientado principalmente —aunque no exclusivamente— hacia los segmentos de ingresos medios y bajos.* Esto es posible mientras algunas economías encuentren más difícil reinsertarse internacionalmente.

<sup>12</sup> Un ejemplo es el caso del gobierno militar en Chile que, después de la crisis 1982-1983 y ante la presión de los agricultores, estableció una banda de sustentación de precios de productos agrícolas tradicionales.

## 2. RESTRUCTURACIÓN SOCIAL

Paralelamente, ocurren procesos de reestructuración social, entendidos como nuevas posibilidades de empleo, de inserción y movilidad para otros conjuntos sociales. Aparecen nuevas figuras de trabajadoras tales como las “temporeras” en Chile, los trabajadores de la maquila en México, las “digitadoras”, los trabajadores del sector financiero, de la informática, etcétera. Surgen nuevas camadas de trabajadores que comienzan a trabajar 8-10-12 horas diarias, a ganar sueldos que, por bajos que sean, cambian las condiciones de vida de quienes antes eran desempleados.<sup>13</sup> Ello incluso genera procesos tales como la reconstitución parcial de las familias populares, el cambio de rutinas de vida, el cambio de relaciones sociales, etcétera. En estas circunstancias, las viejas formas de organización, de relación social, ya no son capaces de rendir cuentas, tienden a disolverse y a ser superadas por otras formas nuevas.<sup>14</sup> Estos procesos se relacionan con la construcción de *nuevas* identidades sociales en ambientes dominados por el empresariado y no sometidos a pactos corporativos (maquila en México) o pactos vinculados con el Estado de compromiso en Chile antes de 1970. En este contexto, la construcción de identidades colectivas es lento, difícil, silencioso, puede manifestarse inicialmente como la búsqueda de espacios colectivos dentro de las reglas del juego definidas empresarialmente, sin intentar cambiarlas de manera radical. Esto podría interpretarse como una suerte de “conformismo” social, pero el término —que evidenció su escasa utilidad en los sesenta— no es capaz de penetrar en la acumulación pequeña de conflictos y modificaciones sucesivas de los estados de conciencia social que, para manifestarse, pueden tomar bastante tiempo, el cual, sin embargo, tiende a acortarse por los procesos de democratización que ambos países viven en mayor o menor grado.

## 3. ANOMIA E INTEGRACIÓN: SIMULTANEIDAD DE TENDENCIAS

En sociedades que viven *simultáneamente* procesos de estructuración y desestructuración, es posible utilizar al mismo tiempo los conceptos de “anomia” e “integración” social para describir —no para explicar— situaciones que afectan a ciertos grupos sociales que tienen que afrontar la expulsión y marginación del

<sup>13</sup> Cuando los trabajadores logran un empleo o un ingreso relativamente estable, no sólo se elevan sus ingresos sino que también sus posibilidades de acceso al crédito. Así ocurre en Chile, donde ya circulan tres millones de tarjetas de crédito en un país con una fuerza de trabajo de cinco millones.

<sup>14</sup> Este fenómeno afecta también a la juventud. Un ejemplo evidente es la diversidad de las experiencias de movimientos de jóvenes en Brasil y Chile. En el caso de Brasil, las protestas sociales por la destitución del ex presidente Collor de Mello fueron lideradas por el movimiento estudiantil, que, asumiendo formas nuevas y originales de movilización social, volvió sus miradas hacia los años sesenta. Como lo señaló un periódico brasileño, “la calle ganaba a los *shopping centers*”, aunque fuera durante un tiempo. En el caso de Chile se dio el fenómeno inverso: los *shopping centers* le han ganado a las calles, aunque también sea durante un tiempo.

sistema político y económico;<sup>15</sup> y a la vez procesos de integración y de movilidad social en ascenso. La anomia es la cara opuesta del “conformismo” que puede abarcar a ciertos sectores igualmente importantes en magnitud. La anomia, entendida como una situación social que desarraiga a los individuos y que los separa de los límites morales compartidos socialmente, que los aísla y los encierra, parece configurar una situación más extendida en los barrios pobres de las grandes urbes de México y Argentina que en sus periferias (por ejemplo, Chiapas o Santiago del Estero). La anomia tampoco parece una adecuada descripción de lo que ocurre en Brasil o Chile. La desestructuración social generada por el desempleo o por la pérdida de empleos estables, y su remplazo por empleos inestables, genera cambios traumáticos y radicales en las condiciones y relaciones sociales del mundo popular urbano y rural. Los procesos de desestructuración social parecen estar relacionados por la pérdida de identidades colectivas y por atomización social. Los individuos pierden sus viejas relaciones sociales y deben reconstruirlas en nuevos espacios, en nuevos ambientes más hostiles y más precarios.

Sin embargo, también hay procesos de reconstitución de identidades colectivas, de recreación de movimientos sociales que tardarán años en manifestarse. La reestructuración de los ochenta se expresa también en el resurgimiento de una nueva capa de empresarios y trabajadores. Se trata de nuevos actores sociales dotados de una configuración social y cultural diferente de la de 20 años atrás. En muchos países de la región y, al contrario de lo que se supone, ambas clases se expandieron. Sin embargo, sólo el empresariado se ha constituido en una clase organizada que sabe de sus triunfos y que se cree portadora de la modernidad, aunque también percibe que se está acabando un período dorado donde su poder era absoluto y siente los viejos fantasmas rondando por sus empresas. Por su parte, las clases trabajadoras, que parecían destinadas a desaparecer, viven en realidad un proceso de reconfiguración pero en forma más lenta y distinta de las viejas idealizaciones de izquierda. Sin que hasta ahora haya generado grandes movimientos sociales, esta clase recorre caminos nuevos y desconocidos que tendrán que ser descifrados.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Aoki, M. (1990), “Toward an economic model of the Japanese firm”, *Journal of Economic Review*, vol. XXVIII, marzo de 1990, pp. 1-27.
- Atkinson, J. (1986), “Flexibilidad de empleo en los mercados laborales”, revista *Zona Abierta*, núms. 41-42, Madrid, España.

<sup>15</sup> “Des-salarización”, desempleo, informalidad, no necesariamente suponen una reproducción perpetua de la anomia. Los “nuevos” movimientos sociales que surgieron ya en los años cincuenta en América Latina, son la evidencia de que en los barrios populares hay otras formas de reconstitución de identidades, que a veces son capaces de gestar poderosos movimientos sociales e incluso antisistémicos.

- Botero, J., Lotero, J. (1992), "Actividad industrial y apertura: los casos de Antioquia y Valle", en *Lecturas de Economía*, núm. 36, pp. 20-79, enero-julio, 1992, Departamento de Economía, CIE, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia, Medellín.
- Bowles, S., Gintis, H. (1993), "The revenge of *Homo economicus*: Contested exchange and the revival of political economy", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, núm. 1, invierno de 1993, Universidad de Stanford.
- Boyer, R. (1988), "Teoría de la regulación", São Paulo, Ed. Brasiliense, 1988.
- Chandler, A. D. (1977), *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*, Cambridge, Mass., Belknap Press.
- Chandler, A. D. (1962), *Strategy and Structure*, MIT Press.
- Cleaves, P. (1991), "Businessmen and economic policy in Mexico", *Latin American Research Review*, vol. 26, núm. 2, pp. 187-202.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1991), "Cadenas agropexportadoras en Chile: transformación productiva e integración social", Documento CEPAL LC/L. 637, Santiago, Chile, julio de 1991.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1990), "Magnitud de la pobreza en América Latina en los ochenta", Santiago, Chile.
- De la Garza, E. (1990), "Reconversión industrial y cambio en el padrón de relaciones laborales en México", en A. Anguiano (coord.), *La modernización de México*, México, Universidad Autónoma de México.
- Díaz, A. (1991), "Nuevas tendencias en la estructura social chilena (asalarización informal y pobreza en los ochenta)", *Revista Proposiciones*, núm. 20, agosto, Santiago de Chile.
- Díaz, A. (1991), "Medio siglo de historia industrial de una empresa metalmecánica: el caso de CTI (Fensa-Madems)", mimeo., borrador interno para la discusión, SUR.
- Díaz, A. (1989), "Régimen de Empresa y Modernización Autoritaria en Chile", *Revista Proposiciones*, núm. 20, Santiago, Chile, Ediciones SUR.
- Eichner, Alfred (1985), *Toward a New Economics: Essays in Post-Keynesian and Institutional Theory*, MacMillan
- Falguenbaum, S. (1991), "Agroindustria y campesinos: la agricultura de contrato en Chile", INDAP-IICA, mimeo., SUR.
- García, N. (1992), "Ajuste estructural y mercado de trabajo: México 1981-1991", mimeo., PREALC, Santiago de Chile, diciembre de 1992.
- Gereffi, G. (1992), "Transnational production systems and third world development: new trends and issues for the 1990's", ponencia preparada para

- la conferencia The New International Context of Development, 24-25 de abril, Madison, Wisconsin.
- Gereffi, G., M. Korzeniewicz (1990), "Commodity chains and footwear exports in the semiperiphery", en *Semiperipheral States in the World-economy*, pp. 3-67, Westport, Ct., Greenwood Press, 1990.
- Hopkins, T., I. Wallerstein (1986), "Commodities chains in the world market prior to 1800", *Review*, 10.
- Katz, M. (1989), "Vertical contractual relations", en *Handbook of industrial organization*, vol. I, pp. 656-721, Amsterdam, Elsevier Science Publishing Company.
- Kenney, M., R. Florida (1993), "Beyond Mass Production: The Japanese System and its Transfer to the U.S.", Nueva York, Oxford University Press.
- Lazonick, W. (1991), *Business Organization and the Myth of the Market Economy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Lipietz, A. (1990), "Les rapports capital-travail a l'aube du XXI<sup>e</sup> Siecle", documento, núm. 9016, París, Francia, CEBREMAP.
- Lipietz & Leborgne (1988), "O pós-fordismo e seu espaço", *Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, núm. 25.
- Mardones y Martínez (1991), "Los servicios al productor: un análisis para el caso del cobre en Chile", mimeo., documento CEPAL, 1991.
- Marshall, A. (1989), "Empleo temporario y trabajo a tiempo parcial en Argentina", Discussion papers, DP/17/1989, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- Mundt, F., C. Steffen (1993), "La agricultura mexicana en la novena década: un destino incierto", en *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, pp. 95-116, México, UAM-Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Depto. de Sociología.
- Pache, G., C. Paraponaris (1987), "Réorganisation du capital industriel et formes liées de la gestion de production", *Economies et Sociétés*, tomo XXI, núm. 6, pp. 151-177, junio de 1987, París, Francia.
- Perry, M. (1989), "Vertical integration: Determinants and effects", en *Handbook of Industrial Organization*, vol. I, pp. 185-255, Amsterdam, Elsevier Science Publishing Company.
- Pinto, A. (1984), "Metropolización y terciarización: malformaciones estructurales en el desarrollo latinoamericano", *Revista CEPAL*, núm. 24, diciembre.
- Pinto, A. (1969), "Notas sobre industrialización y progreso técnico en la perspectiva Prebisch-CEPAL", mimeo., 1991.

- Pinto, A. (1968), "Tres ensayos sobre Chile y América Latina", Santiago de Chile, Ediciones Solar.
- Piore, M., y C. Sabel (1984), "The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity", Nueva York, Basic Books, Inc. Publishers.
- Porter, M. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press (Division of Macmillan Inc.).
- Porter, M. (1981, 1990), *Estrategia competitiva: técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia*, México, Editorial CECSA.
- Portes, Castells y Benton (1989), *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Londres, Johns Hopkins University Press.
- Rhenals, R. (1992), "Política macroeconómica y desarrollo regional: el caso del sector agropecuario del occidente colombiano", *Lecturas de Economía*, núm. 36, pp. 83-129, enero-julio de 1992, Departamento de Economía, CIE, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia, Medellín.
- Salais, R., M. Stoper (1992), "The four 'worlds' of contemporary industry", en *Cambridge Journal of Economics*, Londres, vol. 16, núm. 2, pp. 169-194.
- Shaiken, H., y H. Browne (1991), "Japanese work organization in Mexico", en Gabriel Szekely (comp.), *Manufacturing Across Border and Oceans*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Tironi, E., y A. Lagos (1991), "Actores sociales y ajuste estructural", *Revista CEPAL*, núm. 44, Santiago de Chile, noviembre de 1991.
- Williamson, O. (1989), "Transaction cost economics", *Handbook of Industrial Organization*, vol. I, pp. 135-182, Amsterdam, Elsevier Science Publishing Company.
- Womack, J., D. Jones y D. Ross (1990), "The machine that changed the World", Nueva York, Rawson Associates.
- Yoguel, G., y H. Kantis (1991), "Eslabonamientos productivos y restricciones para el desarrollo de las PYMES metalmeccánicas del gran Buenos Aires", CEPAL-CFI, Programa Conjunto: Perspectivas para la reindustrialización y sus determinaciones regionales (PRIDE), documento de trabajo, núm. 22, Buenos Aires, Argentina.
- Yoguel, G., y H. Kantis (1990), "Reestructuración industrial y eslabonamientos productivos: el rol de las pequeñas y medianas firmas subcontratistas", documento CEPAL, Buenos Aires, junio de 1990.
- Zermeño, S. (1992), "Desidentidad y anomia social en México", México, mimeo., 1992.