

Una visión desde la economía

Sobre la cuestión del neoliberalismo: cómo responder al desafío*

por Andrés Jung y Roberto Horta

El presente documento trata de recoger el desafío a la reflexión y al análisis multidisciplinario que plantea el documento de los provinciales de la Compañía de Jesús sobre el neoliberalismo (DP). En tal sentido, pretende realizar un aporte desde una perspectiva económica, para enfocar el tema de una forma que sea útil para encontrar soluciones a situaciones que, para muchas personas en América Latina, son verdaderamente dramáticas.

El espíritu que anima este trabajo puede ilustrarse plenamente con una reflexión de un analista uruguayo sobre el documento:

Los autores

Andrés Jung. Director de la Licenciatura en Economía de la Empresa y coordinador de la Comisión de Investigación de la Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica del Uruguay.

Roberto Horta. Decano de la Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica del Uruguay.

* Trabajo presentado en *The Second International Symposium on Catholic Social Thought and Management Education*, Universitaire Faculteiten Sint Ignatius – University of Antwerpen, Bélgica, Julio de 1997.

*"Aquí tenemos algunos problemas serios y el gran desafío consiste en encontrarles soluciones que nos permitan aumentar la justicia sin vulnerar las libertades. Se trata de un desafío apasionante porque no sólo involucra aspectos intelectuales sino también morales. Pero no vamos a conseguir resolverlo si nos dedicamos a construir demonios y a atribuirles luego la culpa de todo lo que nos pasa."*¹

Lo que aquí se pretende es dejar de lado a los "demonios" y tratar de formular los problemas económicos que se plantean, de manera de encararlos desde una base conceptual ampliamente aceptada entre los economistas, con el fin de encontrarles vías de solución efectiva.

A estos efectos, el trabajo se organiza de la siguiente manera:

– en la primera sección se presenta la visión económica que subyace en el DP;

– en las tres secciones siguientes se abordan aspectos claves de esta visión: en la segunda se analiza la evolución de indicadores económicos y sociales relevantes para caracterizar la situación en América Latina; en la tercera se consideran algunos aspectos conceptuales que hacen al rol del mercado y sus fallas, que justifican intervenciones públicas; y en la cuarta sección se caracterizan brevemente las reformas estructurales llevadas a cabo en varios países de América Latina y los aspectos vinculados a las políticas sociales que están entrando al foco de discusión;

– la quinta sección presenta un enfoque para el combate a la pobreza, formulado desde una visión de mercado, lo que permite valorar los espacios de diálogo;

– por último, la sexta sección presenta algunas conclusiones y, sobre todo, formula desafíos concretos para los estudiosos de la economía y las ciencias empresariales.

El planteo de la carta desde un punto de vista económico

El DP sobre el neoliberalismo contiene una visión subyacente desde el punto de vista económico. Se destacan a continuación algunas de las ideas

¹ P. da Silveira: "El neoliberalismo y las políticas económicas", en *Misión*, número especial, abril de 1997.

más relevantes que caracterizan esta visión:²

– La economía ha vuelto a crecer, *“las comunicaciones nos unen estrechamente, la tecnología nos da nuevas posibilidades de crecimiento y creatividad, y los mercados penetran todos los espacios sociales”*.

– *“Este auge material, que podría abrir esperanzas para todos, deja sin embargo a multitudes en la pobreza [...], amenaza la identidad cultural y destruye los recursos naturales.”*

– *“Las dinámicas económicas que producen estos efectos perversos tienden a transformarse en ideologías y a absolutizar ciertos conceptos: el mercado, por ejemplo, [...] pasa a ser el medio, el método y el fin que gobierna las relaciones de los seres humanos.”*

– *“Para lograrlo, se generalizan en el continente las medidas conocidas como neoliberales.”*

– *“El neoliberalismo, tal como se entiende en América Latina, es una concepción radical del capitalismo que tiende a absolutizar el mercado hasta convertirlo en el medio, el método y el fin de todo comportamiento humano inteligente y racional. Según esta concepción, están subordinados al mercado la vida de las personas, el comportamiento de las sociedades y la política de los gobiernos. Este mercado absoluto no acepta regulación en ningún campo. Es libre, sin restricciones financieras, laborales, tecnológicas o administrativas.”*

– *“El neoliberalismo se manifiesta en sus políticas de ajuste y apertura que, con diversas connotaciones, se aplican en los países latinoamericanos.”*

¿Cómo se caracterizan estas medidas?

– Ponen el crecimiento económico como razón de ser de la economía (no la plenitud de los seres humanos).

– Restringen la intervención del Estado hasta despojarlo de responsabilidades respecto a los ciudadanos.

– Eliminan programas generales de creación de oportunidades y los sustituyen por apoyos focalizados.

– Privatizan empresas con el criterio que el Estado siempre es mal administrador.

– Abren, sin restricción, *“las fronteras a mercancías, capitales y flujos financieros”*, desprotegiendo a pequeños productores.

– *“Hacen silencio”* sobre la deuda externa, cuyo pago lleva a recortar la inversión social.

² Compañía de Jesús, Provincia Uruguaya: “Sobre la cuestión del neoliberalismo”, carta de los provinciales latinoamericanos y documento de trabajo, 1996

– *“Subordinan la complejidad de la hacienda pública al ajuste de las variables macroeconómicas [...], como si de allí se siguiera todo bien común”.*

– Insisten en que estos ajustes provocarán crecimiento para todos por “derrame”.

– Eliminan las legislaciones que protegen a los obreros, para incentivar la inversión privada.

– Liberan a grupos poderosos de impuestos y de las obligaciones con el medio ambiente.

– *“Ponen la actividad política al servicio de esta política económica”.*

Estas medidas tienen también aportes positivos:

– Los mecanismos de mercado contribuyen a *“elevar la oferta de bienes de mejor calidad y precio”;*

– han logrado la reducción de la inflación;

– buscan *“quitar a los gobiernos tareas que no les competen para darles oportunidad de atender otros aspectos del bien común”;*

– generan una *“conciencia generalizada de austeridad fiscal que utiliza mejor los recursos públicos”;* e

– impulsan *“el avance de las relaciones comerciales”.*

Dejando momentáneamente de lado la definición de neoliberalismo, y los comentarios puntuales a algunas de las afirmaciones anteriores, *la línea básica de razonamiento desde un punto de vista económico parece ser la siguiente:*

– Si bien los países crecen económicamente, aumenta la pobreza, la desigualdad y la marginación.

– La causa de ello está en la absolutización del mercado, que no admite regulación alguna y subordina *“la vida de las personas, el comportamiento de las sociedades y la política de los gobiernos”.*

– Esta absolutización del mercado se manifiesta en las políticas de ajuste y apertura que aplican los países (a las que, aun con todo lo negativo que se les asigna, igualmente se les reconoce algunos aportes positivos: reducción de la inflación, reorientación de las tareas de los gobiernos, conciencia de austeridad fiscal, relaciones comerciales).

En los puntos siguientes se irán analizando estas afirmaciones, a la luz de datos de la realidad, de aspectos conceptuales y de propuestas formuladas desde posiciones distintas, con el fin de plantear desafíos concretos que deben abordarse.

La situación de América Latina en los últimos años

El crecimiento económico

En el primer quinquenio de los noventa, América Latina en su conjunto ha mostrado un crecimiento del producto bruto interno (PBI) del 3,1% anual, evolución que contrasta con el comportamiento experimentado en la década de los ochenta, en que la tasa anual de crecimiento económico fue de sólo un 1,1%. Ello permitió una mejora en el ingreso per cápita, luego de la disminución registrada en los ochenta.

Los países que han presentado un mayor crecimiento en el período 1990–95 han sido Chile (6,9%), Panamá (5,6%), Perú (5,8%), Argentina (5,1%), Colombia (4,3%) y Uruguay (3,6%), frente a un reducido incremento en las dos economías más grandes, Brasil (2,7%) y México (0,8%), país que experimentó una fuerte contracción en 1995.

La pobreza

En un reciente documento de la CEPAL³ se analiza la evolución que ha experimentado la pobreza en América Latina a partir de estimaciones realizadas por el organismo, buscando determinar las tendencias de la magnitud de la pobreza en los años noventa.

Las mediciones efectuadas indican que el porcentaje de hogares en situación de pobreza disminuyó en la región de 41% a 39% entre 1990 y 1994, a pesar de lo cual el número de pobres superó los 200 millones de personas. Dicho cambio positivo —que se dio paralelamente a la reactivación del crecimiento en muchos países durante el primer quinquenio de los años noventa— estuvo lejos de contrarrestar el importante aumento de la pobreza que se había registrado en la década anterior, período en que el porcentaje de hogares en situación de pobreza se había elevado de un 35% a un 41%.

La población pobre de América Latina ha pasado de 136 millones de personas en 1980 a 197 millones en 1990 y 209 millones en 1994, representando

³ Comisión Económica para América Latina (CEPAL): *Panorama social de América Latina 1996*, Santiago, febrero de 1997.

en este último año el 47% de la población total de la región. A su vez, en 1994 vivía en la indigencia el 22% de la población, 98 millones de personas, correspondiente al 17% de los hogares. Es decir que uno de cada seis hogares en América Latina no logra satisfacer sus necesidades alimentarias, ni siquiera destinando a ello la totalidad de sus ingresos.

Según los países, la situación se presenta muy diferente, en especial en lo que respecta a la evolución que la pobreza ha mostrado en los últimos años. Lo ocurrido en Brasil, donde la pobreza urbana aumentó de 37% a 39% entre 1990 y 1993, y en Venezuela, donde pasó de 34% en 1990 a 42% en 1994, contrarrestó las significativas reducciones registradas en las zonas urbanas de Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, México, Perú y Uruguay.

El informe de la CEPAL establece que la situación en materia de pobreza que se observa en América Latina en 1994 es consecuencia de evoluciones muy dispares, de adelanto y retroceso, tanto en los distintos países como de un año a otro durante el período 1990-94. Algunos países, entre ellos Chile y Uruguay, han conseguido reducir en forma sostenida el nivel de pobreza, que actualmente es inferior al de 1980. Panamá también consiguió una mejora pero sólo en los últimos años. En otros países (Argentina, Bolivia, México y Perú, por ejemplo) la disminución de la pobreza a comienzos de los años noventa no representa una baja significativa respecto a los niveles elevados de comienzos de los ochenta.

El ritmo de crecimiento parece ser uno de los factores que más incidió en la magnitud de la mejora relativa alcanzada. Los países que registraron el mayor crecimiento en un contexto de creciente estabilidad de precios (Argentina, Chile y Uruguay) fueron aquellos en que el porcentaje de hogares bajo el umbral de la pobreza tuvo una mayor disminución proporcional. En el primer quinquenio de los noventa estos tres países mostraron las mayores tasas anuales de crecimiento del PBI per cápita: 5,3% en Chile, 3,9% en Argentina y 3,0% en Uruguay.

La disminución del ritmo de la inflación también desempeñó un papel importante e incidió en el descenso de la pobreza, especialmente en los países que lograron reducir rápidamente la inflación desde niveles muy elevados.

El cuadro comparativo de la situación actual en materia de pobreza urbana con la existente en 1990 y a comienzos de la década pasada, muestra resultados muy diferenciados para los principales países latinoamericanos.

En una comparación de más largo plazo, sólo Chile y Uruguay se destacan por la reducción significativa y sostenida de la pobreza desde mediados de la década pasada. En Chile los hogares bajo la línea de pobreza en el área urbana se redujeron de un 38% en 1987 a un 24% en 1994, mientras que en Uruguay —país que presenta los porcentajes más bajos— los hogares bajo la línea de pobreza en el área urbana disminuyeron de un 14% en 1986 a un 6% en 1994.

América Latina (12 países). Nivel y variaciones de la pobreza urbana en los años noventa^a

Magnitud de la pobreza en 1994 ^b	Variación entre 1990 y 1994	Tendencia 1995-1996 ^f	Magnitud actual de la pobreza comparada con niveles anteriores:	
			1990	1980
Baja (menos de 15%)				
Argentina	Bajó +	Aumentó +	menor	mayor
Uruguay	Bajó +	se mantuvo	menor	menor
Media (15% a 30%)				
Chile	Bajó +	Bajó	menor	menor
Costa Rica	Bajó	se mantuvo	menor	igual
Panamá	Bajó c/	se mantuvo	menor	menor
Alta (31% a 50%)				
Brasil	se mantuvo	Bajó +	menor	menor
Colombia	se mantuvo	se mantuvo	igual	igual
México	bajó e/	aumentó +	mayor	mayor
Perú	bajó +d/	bajó	menor	igual
Venezuela	aumentó +	aumentó +	mayor	mayor
Muy Alta (más del 50%)				
Bolivia	Bajó +e/	se mantuvo	menor	...
Honduras	Bajó	aumentó	mayor	mayor

FUENTE: CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares y cifras oficiales de los países sobre indicadores macroeconómicos

^a El signo "+" indica que la variación de la pobreza fue superior a 4 puntos porcentuales.

^b Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza.

^c Período 1991-1994.

^d Período 1991-1994. Estimaciones basadas en los datos de encuestas sobre los niveles de vida.

^e Período 1989-1994.

^f Evolución estimada entre fines de 1994 y comienzos de 1996 basada en los cambios observados en los indicadores macroeconómicos estrechamente vinculados a las variaciones de la magnitud de la pobreza.

En Brasil se habría registrado un mejoramiento en el último bienio.

En Costa Rica y Perú la pobreza afecta actualmente a un porcentaje de la población similar al de 1980, pese a las mejoras de los primeros años de la década. En otros países, como Argentina, México o Venezuela, la situación actual es peor que la de comienzos de la década pasada, aunque cabe prever que la recuperación del crecimiento en algunos de ellos se traduzca en mejoras del porcentaje de hogares bajo el umbral de la pobreza.

El informe de CEPAL concluye que es posible lograr adelantos significativos en la lucha contra la pobreza en lapsos razonables cuando se logra compatibilizar un crecimiento relativamente elevado con estabilidad macroeconómica y aumento del empleo.

La distribución del ingreso

Resulta interesante analizar asimismo datos relacionados con la distribución del ingreso en el período considerado. Ellos muestran altos niveles de desigualdad, incluso en los países que han logrado tasas de crecimiento más elevadas, en la medida en que se ha incrementado la participación en el ingreso del 10% más rico de la población, y se ha mantenido o deteriorado la participación del 40% de los hogares más pobres, con excepción de Uruguay. En la primera mitad de la década de los noventa se registró un deterioro de la distribución del ingreso en Argentina, México, Panamá, Paraguay y Venezuela, y un relativo mantenimiento en Chile y Costa Rica.

De los cinco países que presentaron tasas de crecimiento anual superiores al 5% en el período 1990-94, dos aumentaron la concentración del ingreso (Argentina y, en menor medida, Costa Rica), otros dos mantuvieron el alto nivel de desigualdad que tenían a comienzos de la década (Chile y Panamá) y sólo Uruguay registró mejoras en la distribución del ingreso.

Como afirma el informe de CEPAL, Uruguay sigue siendo una excepción en la región, tanto por su nivel menor de desigualdad como por la tendencia a una menor concentración del ingreso iniciada desde mediados de la década pasada. La participación en el ingreso del 40% más pobre pasó del 20,1% al 21,6% entre 1990 y 1994, mientras que el decil más rico redujo la suya de 31,2% a 25,4%.

En pocas palabras, la reducción de la pobreza en la región entre 1990 y 1994 no significó una modificación de la distribución del ingreso en un sentido positivo. Con la excepción de Uruguay, en los países donde se logró reducir la pobreza no se mejoró la distribución.

El gasto social

Otra variable a analizar es la evolución que ha experimentado el gasto público social.⁴ En la mayoría de los países de la región el nivel del gasto público asignado a los sectores sociales ascendió durante los primeros años de la década de los noventa, y en algunos casos (Uruguay y Costa Rica, entre otros) se superaron las magnitudes alcanzadas a comienzos de la década de los ochenta.

A nivel global y considerando el primer quinquenio de la presente década, la evolución del gasto social tuvo la misma dirección que la del PBI: mostró una tendencia ascendente. El crecimiento del PBI alcanzó al 14,7% entre 1990-1991 y 1994-1995, mientras que el gasto social per cápita aumentó un 27,5% en términos reales.⁵

El análisis por países muestra comportamientos diferentes:

Evolución del gasto social en América Latina durante los años noventa

Comportamiento	Países	Gasto social per cápita en 1994-95 (US\$ de 1987)
Tendencia predominantemente ascendente hasta superar los niveles alcanzados a comienzos de la década de los ochenta	Argentina	704
	Chile	291
	Colombia	148
	Costa Rica	383
	México	...
	Panamá	466
	Paraguay	...
Tendencia predominantemente ascendente sin llegar a superar los niveles de comienzos de la década de los ochenta	Uruguay	625
	Bolivia	...
	Ecuador	128
Comportamiento fluctuante o ligeramente descendente	El Salvador	52
	Brasil	217
	Guatemala	32
	Honduras	69
Nicaragua	...	

FUENTE: CEPAL, Panorama Social de América Latina

⁴ Existen diferencias metodológicas y de cobertura que dificultan el análisis comparativo de las series de gasto público social en la región, a pesar de lo cual —y teniendo en cuenta que en algunos casos se producen subestimaciones significativas— los datos utilizados por CEPAL, recogidos en este documento, son comparables en la gran mayoría de los países.

⁵ CEPAL: o. cit.

Si se analizan las magnitudes del gasto público social se comprueba, a su vez, que persiste en la región una gran heterogeneidad en cuanto al volumen de recursos que los países destinan a los sectores sociales. Así, en un primer grupo (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay) el gasto público social representa más del 11% del PBI y en términos per cápita es superior a US\$ 200 de 1987, con una media de US\$ 425. Un grupo intermedio (Colombia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela) tiene un gasto social per cápita que fluctúa entre US\$ 70 y US\$ 200 anuales, con una media de US\$ 127, y el más bajo nivel de gasto social, inferior a US\$ 70 anuales se registra en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú, con una media de US\$ 54.

Una de las conclusiones de las investigaciones de la CEPAL es que la magnitud del gasto social aumentó en la mayoría de los países, y que los mayores aumentos se registraron en los países con gasto social medio y bajo.

Una comparación con países industrializados muestra, a su vez, que los niveles de gasto social por persona son exigüos. En países como Suecia, Francia y Austria el promedio es de US\$ 7 200 per cápita, y en Reino Unido, Alemania, Canadá, Japón y Estados Unidos, la media es de US\$ 3 600 per cápita. Si se compara la situación en términos del PBI, sin embargo, las diferencias no son tan significativas.

¿Es el mercado un *absoluto*?

El segundo punto identificado en la línea de razonamiento del DP desde el punto de vista económico (la "*absolutización del mercado*") asigna una intencionalidad que va más allá de lo económico. Probablemente ningún economista profesional, incluyendo a los liberales, esté de acuerdo con una definición de este tipo en cuanto al rol del mercado.

En general, el "consenso de la profesión" admite que el mercado es el organizador más eficiente de la actividad económica, en particular sobre qué producir y con qué combinación de recursos. Pero esto no quiere decir que ello sea así en todos los casos. Las "fallas de los mercados" están expresamente previstas en la teoría y reconocidas en la práctica. Algunos casos clásicos en este sentido son:

- Los monopolios. Un monopolista puede aumentar sus utilidades reduciendo sus ventas, lo que produce una pérdida social neta.
- La producción de bienes públicos, que son aquellos que no se pueden suministrar a un consumidor sin que se beneficien todos (un ejemplo clásico de este tipo de bienes es la defensa nacional).

- Las externalidades, que se manifiestan tanto como beneficios externos o costos externos y, al no ser captados, llevan a producciones menores o mayores que las óptimas. Así, en el primer caso se pueden justificar subsidios y en el segundo regulaciones o tributos (ejemplos de ello son la educación como externalidad positiva y la polución del medio ambiente como negativa).

- La información. Cuando no existe información correcta, se distorsiona el funcionamiento del mercado.

Los casos clásicos citados tienen en cuenta, por ejemplo, razones de equidad. Es posible justificar la intervención del Estado con fines sociales, ya que en definitiva esto produce beneficios externos (por ejemplo la educación y la salud).

Puede discutirse la extensión de la intervención estatal (si debe ser mayor o menor), o su forma (por ejemplo, si el Estado debe suministrar directamente un servicio o financiar a proveedores privados para que lo hagan). Y sobre estos temas ciertamente hay diversas posiciones y distintas experiencias concretas.

En este sentido, tradicionalmente se ha sostenido la conveniencia de la intervención del Estado para corregir las fallas del mercado. Sin embargo, esto debe relativizarse. Por un lado, las fallas no siempre son significativas. Por el otro, recientemente se ha subrayado el hecho de que, bajo ciertas circunstancias, los privados tienden a actuar de forma de corregirlas.

Por otra parte, debe evaluarse en qué medida el Estado puede, con su intervención, corregir efectivamente las fallas del mercado. Su funcionamiento en la realidad ha sido muchas veces insatisfactorio e incluso fuertemente distorsionante, y el problema de la corrupción no ha sido ajeno a ello.

En conclusión, no hay en la teoría elementos para sostener la preeminencia de lo económico sobre lo político. Sin embargo, sí se plantea la necesidad de que los objetivos políticos y la forma de alcanzarlos (es decir, la implementación de políticas) tengan racionalidad económica, de manera de poder alcanzarlos eficientemente. Esto requiere una evaluación cuidadosa del rol del Estado.

En definitiva, desde el punto de vista técnico, hay un amplio espacio de discusión sobre la intervención del Estado y su rol.

Las políticas aplicadas en los últimos años y las preocupaciones actuales

Las reformas estructurales

Las políticas económicas aplicadas en la mayoría de los países de América Latina en la última década, y en algunos casos en un período mayor, han procurado estabilizar las economías y generar condiciones para un crecimiento sostenido, a través de reformas estructurales orientadas a una mayor liberalización de los mercados y apertura a la competencia internacional.

Estas políticas se han caracterizado por:

- una gestión macroeconómica basada en una política fiscal austera y una política monetaria restrictiva, asociadas con la reducción de la inflación;
- reformas estructurales en diversas áreas, tales como: liberalización del comercio; simplificación y racionalización del sistema tributario; modernización de la regulación y apertura financiera; reforma del Estado, incluyendo privatizaciones; flexibilización de las normativas laborales y cambios en los sistemas de pasividades.

Las reformas estructurales implementadas no han tenido el mismo alcance y profundidad en todos los países.⁶

Las que se han llevado a cabo con mayor profundidad y generalidad han sido las políticas comercial, cambiaria, tributaria y financiera.

En materia *comercial*, los países han tendido a abrir sus economías, reduciendo los aranceles y las barreras no arancelarias. Han tomado nueva fuerza los procesos de integración —por ejemplo, el Mercosur— que tienden, a su vez, a abrirse a otras regiones y países. Los aranceles promedio han disminuido para América Latina y el Caribe desde un 45% antes de las reformas hasta un 13% luego de ellas. Las restricciones no arancelarias, que afectaban antes de las reformas a un 38% de las importaciones, ahora abarcan al 11%. Esto ha determinado un fuerte crecimiento del comercio y una mayor eficiencia global en las economías, aunque las ha sometido a procesos de significativa reestructuración.

En lo que respecta a los *sistemas cambiarios*, también se ha dado un proceso de liberalización y desregulación en el mercado de cambios y de

⁶ Banco Interamericano de Desarrollo (BID): *Economic and Social Progress in Latin America, 1996 Report*, Washington DC, 1996, parte II, cap. 1.

unificación de tasas. En algunos países, como Uruguay, este proceso lleva casi 25 años de vigencia y ha soportado la crisis de principios de la década del ochenta sin interrupciones. En la región, este proceso ha llevado a disminuir el diferencial entre las tasas de mercado y las oficiales desde 72% en 1989 a 2% en los últimos años.

Con relación al *sistema tributario*, se ha tendido a la simplificación. El impuesto al valor agregado (IVA) se ha generalizado, en sustitución de impuestos más distorsionantes, y se han reducido los impuestos sobre las firmas a niveles internacionales. Existe una conciencia creciente de las distorsiones que introduce la tributación sobre la mano de obra, y en varios países tiende a disminuir su importancia.

En materia *financiera*, se han eliminado controles a las tasas de interés, se han reducido reservas legales de los bancos por debajo del 20% en la mayoría de los países y se han modernizado los procedimientos regulatorios y de supervisión de los sistemas financieros. Esto ha permitido que los sistemas se fortalezcan, a pesar de la crisis que sufrió la región a fines de 1994.

En otras áreas la implementación de reformas ha sido más despareja y menos profunda:

Casi todos los países han iniciado procesos de *reforma del Estado*, aunque con enfoques y a ritmos diversos. Una de las formas que ha tomado este proceso es la privatización de actividades y la venta de empresas y activos. También se han desmonopolizado mercados y se ha intentado reducir el tamaño de las administraciones centrales. A América Latina corresponde más de la mitad del valor de privatizaciones en los países en desarrollo, aunque éstas se concentran básicamente en nueve países.

Con relación al *mercado de trabajo*, las reformas han sido pocas y no han tenido gran envergadura. Este es uno de los temas que queda por delante, dados altos los niveles de desempleo que afectan a algunos países.

En el área de *seguridad social*, seis países han iniciado reformas de sus sistemas de pensiones, introduciendo regímenes de capitalización (en algunos casos con características mixtas, de reparto y capitalización).

Estas reformas han sido adoptadas, en muchas ocasiones, en tiempos de crisis y han tenido un grado de profundidad y gradualidad diferente en cada país. En todo caso, el proceso de reformas se ha mantenido a través de períodos de crisis económicas (por ejemplo, el "tequilazo") y de cambios de gobierno (por ejemplo, en Uruguay o Chile).

Las políticas aplicadas —y en particular estas reformas estructurales— han significado cambios importantes respecto a las situaciones preexistentes, caracterizadas por fuertes distorsiones, como déficit crónicos en el sector público,

inflaciones elevadas, etc.⁷ De alguna manera, entonces, la introducción de estas reformas se hacía necesaria dada la situación de partida. Existía, además, otro factor crucial: la evolución del contexto internacional, principalmente en el caso de economías pequeñas (como la uruguaya, por ejemplo).

Los resultados en el nivel macroeconómico marcan, en general, claras mejoras: mayor crecimiento, mayores niveles de ingreso y de salarios reales, menor inflación (en algunos casos revirtiendo drásticamente procesos hiperinflacionarios), reducción del peso de la deuda externa, situaciones equilibradas en las finanzas públicas y el sector externo. En general, han tenido mejor comportamiento, tanto en materia macroeconómica como en la reducción de la pobreza, los países que hicieron reformas.⁸

La persistencia de ciertos problemas ha demostrado, sin embargo, que las reformas aplicadas no han significado la completa solución. Esto se refleja en el debate sobre las políticas económicas y sociales, que se ha dado tanto dentro de los países como en el ámbito internacional, en el nivel público y privado y de los organismos internacionales. De hecho estas reformas y sus efectos, tanto positivos como negativos, han puesto en evidencia —y en algunos casos tal vez agudizaron— problemas en otras áreas. Este es el caso de las políticas sociales de los gobiernos, de los servicios que se prestan en el área social y de la situación y las políticas de empleo.

Se ha logrado conquistar un mejor ordenamiento económico de base, que no se ha traducido totalmente en la mejora de aspectos cruciales que hacen al bienestar de la población, especialmente la de menores recursos. Esto lleva directamente a la consideración de las políticas sociales y la situación del empleo, sus perspectivas y políticas relacionadas.

Los servicios sociales y el empleo

Una visión corriente, que parece ser la que está detrás del DP, es que las deficiencias de los *servicios sociales* se deben a escasez de recursos. Según esta visión, el sector público no ha movilizado aún los recursos necesarios para que los servicios funcionen correctamente. De todas formas, la evidencia indica que la mayoría de los países de la región ya dedican una parte sustancial de su

⁷ Recuérdese que la década del ochenta ha sido muchas veces referida como la "década perdida".

⁸ Ver J. J. Llach: "Reformas económicas, crecimiento y equidad", exposición en la Reunión Anual de Empresarios Cristianos, ACDE, abril de 1997.

ingreso a políticas sociales, en particular a educación y salud. Un análisis comparativo muestra que el progreso probablemente pueda darse más por mayor eficiencia que por mayor gasto. Es un problema de organización y de gestión, más que de cantidad de recursos.⁹

En efecto, la porción que la región asigna a gastos en educación es del 4,3% del PBI, que se compara con 4,1% en Asia, 4,3% en África y 5,7% en los países desarrollados. En salud, la proporción es comparativamente mayor: alcanza al 6,2% del PBI, frente a un 3,7% en Asia, 4,1% en África y 7,8% en los países desarrollados.

En materia de *empleo*, la situación ha empeorado en varios países de la región, no sólo por el aumento de la tasa de desocupación sino también de las condiciones de precariedad, especialmente para los sectores de trabajadores menos calificados. Entre los factores que se mencionan como causa de esta situación está la puesta en práctica de políticas de ajuste, aunque no se hace referencia a cuáles eran las situaciones previas y qué hubiera ocurrido si dichas políticas no se hubieran aplicado. También se menciona la globalización internacional, las carencias de capacitación, la imposición a la contratación de la mano de obra, las bajas tasas de crecimiento económico y la innovación tecnológica. Todos estos factores, de una u otra forma, se relacionan con la competitividad de las empresas en las condiciones de funcionamiento de los mercados internacionales.

Resulta importante en este campo establecer los necesarios enfoques de política. Así como algunos promueven una mayor desregulación de los mercados de trabajo (pueden citar a su favor las bajas tasas de desocupación en Estados Unidos, por ejemplo), otros plantean la necesidad de nuevos arreglos y regulaciones para proteger a los trabajadores. En todo caso, siguen estando presentes los problemas de capacitación, adecuación a la innovación tecnológica, competitividad de las empresas, etc., que también deben encararse desde el punto de vista de la política económica.

Aunque resulte obvio, debe destacarse la estrecha vinculación de los problemas de empleo y los servicios sociales con el fenómeno de la pobreza y la marginación. Ello lleva, por su parte, a discutir el papel y la responsabilidad de los distintos actores sociales —particularmente gobierno, empresas y sociedad civil o comunidad— en la atención de los problemas en estas áreas.

⁹ BID: o. cit., parte III, cap. 2.

Una visión de lucha contra la pobreza desde el mercado

Los organismos internacionales que han sostenido las reformas estructurales en estos países están asignando gran importancia a la cuestión de la pobreza; esto se traduce en un esfuerzo por analizarla y diseñar programas para su superación.

En contraste con la visión que sostiene el DP, resulta interesante presentar un enfoque de lucha contra la pobreza orientado al mercado, que sigue la línea de consolidación y profundización de las reformas estructurales que se han llevado a cabo.¹⁰

La constatación de hechos, desde el punto de vista económico, no parece muy diferente. Se parte de que más de 1 000 millones de personas, un quinto de la población del mundo, vive con menos de US\$ 1 por día (US\$ 370 por año), nivel que alcanzaron hace doscientos años los países industrializados. Tanto el número como la proporción de personas bajo la línea de pobreza ha aumentado en África y en América Latina, e incluso en Medio Oriente y Europa del Este.

Según esta visión, la experiencia sugiere una estrategia de dos vías, compuesta por:

- crecimiento económico sostenido y de amplia base, que haga un uso eficiente del factor *trabajo*, principal activo de los pobres;
- inversión en las personas, asegurando el acceso a servicios sociales básicos en cantidad y calidad adecuada.

El éxito de una estrategia de este tipo dependería de todos los actores en una sociedad. En estos temas, la dicotomía entre sector público y privado, como paradigmas distintos para movilizar las energías humanas, está obsoleta. El desafío para la política es alcanzar una mezcla adecuada de interacciones públicas y privadas que puedan promover eficazmente el desarrollo y reducir la pobreza.¹¹

¹⁰ G. Psacharopoulos y N. Nguyen: *The Role of Government and the Private sector in Fighting Poverty*, World Bank Technical Paper n° 346, The World Bank, Washington DC, 1997.

¹¹ Esta visión es consistente con la que plantea M. Camdessus, que afirma que los mercados no pueden tener la última palabra, y refiere a que, además de la "mano invisible" del mercado, se requiere una "segunda mano" de un Estado justo, eficiente y legítimo, y una "tercera mano", la de la solidaridad social para acceder en forma

Crecimiento sostenido de base amplia

La reducción de la pobreza requiere una aproximación comprensiva, de largo plazo, que integre políticas macroeconómicas y sectoriales.

Una primera comprobación es que ningún país ha logrado reducir la pobreza sin un crecimiento económico sostenido. Tan importante como esto es que el tipo de crecimiento favorezca un uso eficiente de trabajo. Los países que han hecho grandes progresos en reducir la desigual distribución de ingresos, han implementado políticas que incentivan el uso eficiente de trabajo, al tiempo que brindan servicios sociales básicos con carácter general.

En esta línea, la experiencia sugiere un enfoque de desarrollo orientado al mercado. En general, se destaca en este sentido un fuerte vínculo entre inversión en capital humano y menor intervención del Estado, por un lado, y mejoramiento de la *performance* económica, por el otro. La inversión en salud, nutrición y educación de las personas tiene alto retorno para la sociedad.

La promoción del crecimiento con un ritmo y perfil adecuado puede llevar tiempo y requiere medidas de mitigación durante la transición. Varias redes de seguridad —tales como fondos sociales, esquemas de compensación, capacitación, subsidios alimenticios, programas de obras públicas— son necesarias para proteger a la población vulnerable.

Estos esquemas pueden ser financiados por fuentes privadas (fondos privados, donaciones), una mezcla de fondos públicos y privados (compartidos por tributación, empleadores y trabajadores) o fuentes públicas (tributación general).

Las redes de seguridad, si bien cruciales en programas de reducción de la pobreza, deben ser acompañadas por inversión en recursos humanos.

Desarrollo de recursos humanos

La segunda vía para reducir la pobreza es invertir en las personas. Esto no sólo enriquece la vida de las personas (un fin del desarrollo), sino que también

equitativa a los beneficios del desarrollo en áreas clave como la educación y la salud. Ver M. Camdessus: "Empleo y reforma del Estado: una contribución preliminar", documento presentado a la 2ª Reunión del Círculo de Montevideo, Barcelona, abril de 1997.

establece las bases para el crecimiento económico en el largo plazo (un medio para el desarrollo).

Tanto el gobierno como el sector privado tienen roles críticos a jugar en el desarrollo de recursos humanos. En este sentido, deben diferenciarse la provisión de los bienes y su financiamiento. Así, pueden tenerse cuatro combinaciones de financiamiento y provisión (público-público, público-privado, privado-público y privado-privado). Obviamente, la realidad es más compleja, en la medida en que existen distintos tipos de agencias públicas y de organizaciones privadas. Estas pueden ser entidades empresariales, organizaciones no gubernamentales (ONG), etcétera.

Desde esta visión, como regla general, las actividades económicas se conducen mejor por los agentes privados, ya que el mercado asegura la eficiencia en la producción y el consumo.

Sin embargo, en ciertos casos, cuando los costos sociales netos son diferentes de los costos privados, es necesaria la intervención del gobierno. El sector público también tiene un papel importante en el sector social, por razones de equidad. Esta intervención no debe ser necesariamente directa (como proveedor de los servicios) sino más general: asegurar el financiamiento y provisión adecuados de los servicios a la población pobre. El sector público debería ser eficiente en:

- proveer bienes públicos;
- promover la provisión de externalidades positivas y desalentar las negativas (por ejemplo, en salud y educación);
- proveer información (en este aspecto hay problemas particularmente en el sector salud).

Las ventajas potenciales de involucrar al sector privado en la provisión de servicios sociales, son:

- puede aumentar la eficiencia (relación entre *inputs* y *outputs*), al incentivar la competencia, el control de los consumidores, una administración más descentralizada y un uso más flexible de los recursos;
- puede aumentar la equidad (igual acceso para igual necesidad), al liberar recursos que pueden utilizarse para focalizar en los grupos con más necesidades (en esto son también importantes las ONG);
- puede movilizar recursos adicionales para invertir en recursos humanos.

Las innovaciones que presentan más potencial son las que buscan combinar lo mejor del sector privado y el sector público en cada caso, explotando las complementariedades que existen entre los sectores y los servicios. Vale destacar que un enfoque de este tipo no reduce la responsabilidad de los gobiernos, pero sí la modifica.

Reflexiones finales

Esta sección está dedicada a presentar algunas conclusiones y plantear desafíos, según surge del análisis realizado a través del documento.

Conclusiones

En América Latina se observa un proceso de crecimiento económico, pero se reconocen problemas de pobreza y marginación que no han sido solucionados y, en algunos casos, son crecientes.

Esta realidad es, sin embargo, compleja; no es igual en todos los países ni obedece en todos los casos a las mismas causas.

Las políticas de ajuste y reforma estructural se aplicaron con frecuencia para corregir situaciones anteriores, y no necesariamente fueron causa directa de pobreza y marginación.¹²

Una economía de mercado no implica que se subordine lo político y social a lo económico. Sí parece razonable que las soluciones planteadas para alcanzar objetivos políticos y sociales tengan lógica económica. Los problemas globales identificados por los provinciales jesuitas son mucho más amplios e involucran muchas áreas: no se puede pretender solucionar todo desde la economía.

Al menos desde el punto de vista económico, las posiciones no parecen ser blancas o negras, sino que existe una gama de matices que perfectamente pueden abordarse desde una misma base conceptual. Esto es importante porque habilita un espacio para un diálogo enriquecedor en la búsqueda de soluciones.

Las ideas anteriores —y el convencimiento de que el mencionado espacio conceptual existe— dan sentido a este documento. Si esto es así, parece más fructífero, desde el punto de vista económico, concentrarse en discutir cuáles son las formas concretas de lograr que el Estado cumpla mejor su rol, de que la iniciativa privada pueda desarrollarse adecuadamente, de mejorar la prestación de servicios de salud o de educación, de mejorar las condiciones de empleo, de facilitar la capacitación de la mano de obra, etc., que debatir sobre si el neoliberalismo existe o no.

El propósito de este documento ha sido focalizar algunos temas de discusión desde una perspectiva económica, con la idea de encontrar espacios comunes para una discusión fructífera sobre qué hacer.

En este sentido se han identificado algunas ideas, en torno a las cuales

¹² Llach: o. cit., 1997.

ordenar acciones futuras:

a. Las reformas estructurales y programas de ajuste que se han llevado a cabo en América Latina, en general mejoraron la base económica en términos de estabilidad y crecimiento; por lo tanto, deben ser preservadas.

b. Debe discutirse el rol del gobierno, del sector privado empresarial y de las comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil en la gestión y prestación de los servicios sociales. Este no es un tema de "lo hace todo el mercado" o "lo hace todo el Estado". Hay aquí un doble aspecto a destacar:

– El problema más grave no es tanto el volumen de recursos sino la eficiencia con que se usan. El tema central es la organización y la gestión, utilizando eficientemente los recursos disponibles

– En consonancia con lo anterior, es necesario estudiar las formas de dar participación a las organizaciones de la sociedad civil en el financiamiento, prestación y control de servicios sociales.

c. Deben analizarse y discutirse políticas que favorezcan el empleo y la inserción de la población, dado el contexto internacional y sus perspectivas, teniendo en cuenta la globalización de los mercados y la innovación tecnológica. Puede haber, sin dudas, distintos enfoques en cuanto a la mejor forma de organizar el mercado, o a si el desempleo se reduce desregulando o regulando mejor; lo que se requiere es discutir los enfoques utilizando el herramental económico y evaluando las experiencias disponibles. Menos discutible será la necesidad de prever mecanismos de capacitación y de formación permanente de los trabajadores, así como de extender y fortalecer al máximo la educación en todos sus niveles.

Todos estos temas hacen a la lucha contra la pobreza y la marginación, tema que preocupa a las universidades administradas por la Compañía de Jesús, desde la perspectiva de lo que puede aportar la economía. Parece haber un camino para avances concretos en la discusión de soluciones practicables, con sentido económico.

Desafíos

Estos temas así enfocados significan un enorme desafío para las universidades y sus facultades de economía y ciencias empresariales.¹³ A título

¹³ En esta línea, la Universidad Católica del Uruguay ha decidido llevar a cabo una investigación sobre pobreza y subdesarrollo, en el marco de un programa auspiciado por AUSJAL.

ilustrativo, pueden citarse algunos de los temas que se les plantean en esta línea:

- cómo lograr una organización y gestión eficiente de la prestación de servicios sociales y de la promoción del empleo, utilizando mejor los recursos que ya se dedican a estas áreas;

- cómo incorporar a las organizaciones de la sociedad civil, con su carga de valores éticos y religiosos, pero también con capacidad de gestión y organización, a la prestación de servicios sociales y la promoción del empleo;

- cuáles son las políticas de empleo más adecuadas;

- de qué manera mejorar la capacidad de gestión de las empresas, especialmente de las micro, pequeñas y medianas, que son las fuentes de trabajo por excelencia, de forma que puedan competir mejor en este mundo globalizado y generar más empleos genuinos;

- vinculado con lo anterior, cuál es la relación entre capacitación y empleo y cómo organizar mejor los sistemas de capacitación y formación permanente de los trabajadores;

- de qué forma promover el desarrollo del espíritu emprendedor y mejorar la capacidad empresarial de las personas.

Todos estos son temas propios de la economía y de las ciencias empresariales, y tienen, al mismo tiempo, una fuerte carga de valores. Encararlos es la mejor forma de recoger el desafío que plantean los provinciales en su carta:

Resumen

En 1996, la Provincia Uruguay de la Compañía de Jesús publicó el documento titulado "Sobre la cuestión del neoliberalismo". El presente artículo se propone aportar a esa discusión desde una perspectiva económica. Comienza por analizar la visión económica que se encuentra implícita en el referido documento; luego ofrece indicadores económicos y sociales que permiten caracterizar a grandes rasgos la actual situación latinoamericana, propone algunas consideraciones sobre el papel del mercado y las "fallas" de éste que justifican intervenciones públicas, y caracteriza las reformas estructurales implementadas en varios países de la región. A continuación presenta un enfoque —elaborado desde una visión de mercado— para el combate de la pobreza, y culmina formulando algunas conclusiones y desafíos para las ciencias económicas.

Cuadros estadísticos

Cuadro N° 1

América Latina: Países seleccionados
Población en 1994

	(miles)	Particip.
Argentina	338,75	7,5%
Bolivia	7238	1,6%
Brasil	159000	35,1%
Chile	14026	3,1%
Colombia	34545	7,6%
Costa Rica	3347	0,7%
Honduras	5497	1,2%
México	88431	19,5%
Panamá	2583	0,6%
Uruguay	3167	0,7%
Venezuela	21051	4,7%
<i>América Latina</i>	452703	100%

Fuente: Con datos de CEPAL

Cuadro Nº 2

América Latina: Países seleccionados
Datos Macroeconómicos

	PBI (1994) mill. US\$ de 1990	PBI - Variación anual			PBI p.cap US\$ 1990	PBI p.cap Var:90-95	Deuda		Var IPC-Prom Anual	
		1970-1980	1980-1990	1990-1995			Externa PBI	1994	1995	
Argentina	206005	2.5%	-0.9%	5.1%	6081	3.9%	33.1%	4.2%	3.4%	
Bolivia	6267	3.9%	0.2%	4.0%	866	1.6%	54.3%	7.9%	10.2%	
Brasil	412004	9.4%	1.4%	2.7%	2591	1.1%	35.8%	2668.6%	84.4%	
Chile	44780	2.6%	2.8%	6.9%	3193	5.3%	45.5%	11.4%	8.2%	
Colombia	53320	5.5%	3.7%	4.3%	1543	2.5%	34.0%	23.8%	21.0%	
Costa Rica	6856	5.5%	2.2%	4.4%	2049	1.9%	52.9%	13.5%	23.2%	
Honduras	3265	5.7%	2.3%	3.4%	594	0.4%	131.4%	21.7%	29.5%	
México	268892	6.6%	1.7%	0.8%	3041	-1.3%	41.7%	6.9%	35.0%	
Panamá	6458	5.2%	0.7%	5.6%	2500	0.3%	103.0%	1.3%	1.0%	
Uruguay	11758	3.1%	0.3%	3.6%	3713	3.0%	38.2%	44.7%	42.2%	
Venezuela	62419	3.6%	1.1%	3.5%	2965	1.3%	69.5%	60.8%	59.9%	
América Latina	1190402	5.9%	1.1%	3.1%	2630	1.2%	41.2%			

Fuente: Con datos de BID

Cuadro N° 3

**América Latina: Países seleccionados
Hogares bajo la línea de pobreza
Area Urbana en % del total**

	1990	1994
Argentina	16 a	10
Bolivia	49 b	41
Brasil	37	39 c
Chile	33	24
Colombia	35	41
Costa Rica	22	18
Honduras	65	70
México	34 b	29
Panamá	34 b	25
Uruguay	12	6
Venezuela	33	41
América Latina	36	34

a Area metropolitana
b 1989
c 1993

Fuente: Con datos de CEPAL

Cuadro N° 4

América Latina: Países seleccionados
Distribución del ingreso en zonas urbanas

	Coeficiente de Gini		Participación en el ingreso-40% más pobre		Participación en el ingreso - 10% más rico	
	1990	1994	1990	1994	1990	1994
Argentina	0.423 a	0.438	0.149 a	0.139	0.348 a	0.342
Bolivia	0.484 b	0.434	0.121 b	0.151	0.382 b	0.354
Brasil	0.535	0.512 c	0.096	0.118 c	0.417	0.425 c
Chile	0.471	0.479	0.134	0.134	0.392	0.403
Colombia	0.45	0.51	0.136	0.116	0.349	0.419
Costa Rica	0.345	0.363	0.178	0.174	0.246	0.275
Honduras	0.487	0.459	0.122	0.133	0.389	0.372
México	0.424 b	0.405	0.16 b	0.168	0.369 b	0.343
Panamá	0.46 b	0.451	0.132 b	0.138	0.362 b	0.374
Uruguay	0.353	0.3	0.201	0.216	0.312	0.254
Venezuela	0.378	0.387	0.168	0.167	0.284	0.314
a	Area metropolitana					
b	1989					
c	1993					

Fuente: Con datos de CEPAL

Cuadro N° 5

América Latina: Países seleccionados					
Indicadores de Gasto Social					
	Gasto Social / PBI			Gasto Público en capital humano/PBI	
	1990-91	1994-95		1990-91	1994-95
Argentina	17,1%	18,3%		7,7%	8,4%
Bolivia	4,6%	6,3%	
Brasil	11,6%	11,2%		4,1%	4,2%
Chile	13,1%	13,4%		4,7%	5,3%
Colombia	8,2%	11,6%		3,9%	6,7%
Costa Rica	19,8%	20,8%		11,0%	11,5%
Honduras	7,8%	7,6%		6,9%	6,9%
México	8,4%	13,1%	
Panamá	17,1%	20,0%		10,7%	11,1%
Uruguay	18,9%	23,6%		6,2%	6,6%
Venezuela	8,5%	...		4,8%	...

Fuente: Con datos de CEPAL