

TENDENCIAS DE LA REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EN LATINOAMÉRICA

Álvaro Díaz*

INTRODUCCIÓN

Durante la década de los años ochenta, Latinoamérica experimentó intensas transformaciones estructurales económicas y sociales, cuyos orígenes se remontan a los años setenta. La literatura tiende a coincidir en que son tres los procesos que han generado estos cambios: a) la apertura externa, b) la desregulación de los mercados, y c) la privatización de empresas públicas.

Existe amplia evidencia de que los cambios estructurales se acelerarán en el transcurso de esta década debido a los impactos de los procesos de apertura a la economía mundial —favorecida por el nuevo *Acuerdo General de Aranceles y Comercio (General Agreement on Trade and Tariffs-GATT)*, y la integración regional de las economías, especialmente con los EE.UU. 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 (TLC)*. Sin embargo, otros países tales como Chile, Colombia y Venezuela aceleraron entre 1990-93 su integración parcial con otras economías del continente y esperan integrarse al TLC. Es evidente que el impacto de estos procesos de apertura está modificando radicalmente la asignación de recursos y la orientación sectorial de las inversiones. Además, está impulsando nuevas oleadas de reorganización de diversos sectores económicos, particularmente agrícolas e industriales, pero también de servicios.

Existen evidencias significativas sobre el sector industrial que reflejan cambios en el resto de los sectores económicos.¹ Por ejemplo, la industria

* Economista con estudios de posgrado; Licenciado en Sociología; experto en organización y política industrial; investigador del Centro de Estudios Sociales SUR y consultor de CEPAL. Actualmente es Secretario Ejecutivo del Programa de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Economía, del Gobierno de Chile.

¹ La fuente de información para las afirmaciones que se realizan sobre la industria latinoamericana, provienen de CEPAL y son resultado 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.

mexicana aceleró su integración con la economía norteamericana y en el norte del país surgieron nuevos polos industriales exportadores con una alta tasa de crecimiento. Este notable desarrollo contrasta con el atraso del sur. La industria brasilera, aún en el 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 asociada a los ajustes estructurales entre 1975-85 y vive —al contrario de Brasil— más de 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 siguen expandiéndose, tales como las ramas eslabonadas directamente con el sector primario-exportador.²

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 latinoamericanos. Escapa a las pretensiones de este artículo entregar una visión panorámica de los cambios en los sistemas productivos ocurridos entre 1982-92. Si bien el Continente está siendo transformado por tendencias similares, Latinoamérica es un mosaico abigarrado de diversidades, en las cuales las transformaciones no siempre tienen una sola dirección.

Es importante identificar el sentido con el cual se utilizarán dos términos claves 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.

² Para una exposición pedagógica de este fenómeno, ver W. Max Gorden, "Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation", *Oxford Economic Papers* Núm. 36, 1984. 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*.

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 aún 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 iniciales podrían ser descritas — aunque no explicadas— por conceptos tales como anomía social. Por otro lado, están surgiendo nuevos grupos sociales, nuevas fracciones de la clase trabajadora o quizá nuevas clases trabajadoras, que se expresan en nuevas figuras como son: la digitadora, el temporero, el controlador de procesos, el trabajador de la informática, los trabajadores de la maquila, o de la celulosa. Estas categorías sociales se constituyen en espacios donde la hegemonía empresarial es más vasta que en resto de la sociedad y 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 integraron otros nuevos. Ahora bien, pareciera haberse producido una inmensa asimetría entre los sectores más dinámicos de la economía y los sectores más dinámicos en acción social. Donde el progreso capitalista es más rápido y avanzado, menos evidente es la organización social. Por el contrario, donde la declinación y la crisis es más fuerte, más significativos han sido los movimientos sociales y diversas formas de resistencia social y política, sea ésta organizada o no; sea ésta pacífica o violenta. Esta no es una ley histórica sino un signo particular de los tiempos. Como contrapunto a esta asimetría puede presentarse la experiencia brasilera de los ochenta, donde el sindicalismo más poderoso se asentaba en las ramas más dinámicas de la economía. Nuestro análisis considerará cuatro secciones. En la **primera** se estudiará el proceso y dirección del ajuste estructural de las economías latinoamericanas, destacando el rol del Estado. La **segunda** pretende relevar el carácter de algunas de las nuevas estructuras productivas que están emergiendo, en particular el caso de las cadenas productivas. En la **tercera** sección, analizamos el impacto de la reestructuración en las estructuras sociales, y en la **cuarta**, estableceremos algunas consideraciones sobre los procesos de estructuración y desestructuración en los sujetos y actores sociales.

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 desde 1983. El análisis comparativo de ambas experiencias permite establecer una base para analizar las restantes experiencias del Continente.³

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 (1975-90 en Chile, 1982-94 en México, 1986-93 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 modo 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 implementación de las grandes reformas que modificaron estructuralmente estas economías. Hasta finales de 1993, México y Chile eran citadas como casos exitosos de ajuste estructural (**AE**), en comparación a otros países del Continente. Ambas experiencias indican que las clases y elites dominantes de ambos países tuvieron éxito al impulsar cambios y ajustes estructurales, lo que contrasta notablemente con el caso brasilero. 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

³ Existen al menos tres grandes diferencias estructurales entre México y Chile: **I)** En la década de 1983-93 hay un evidente contraste entre continuidad del sistema político mexicano versus el cambio de régimen político en Chile, que transita desde un estado autoritario a otro más democrático; **II)** La proximidad de la economía norteamericana, lo que determina enormes diferencias en la modalidad espacial de inserción internacional. EE.UU. representa el 65% del comercio exterior de México y no más allá del 21% del comercio exterior de Chile; **III)** La diversidad de tamaño entre Chile y México es notoria. Aunque el territorio mexicano es 2.6 veces mayor que el de Chile, su población es 6.6 veces mayor (87 millones versus 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 donde el comercio exterior (**x+m**) representaba en 1990 más del 55% del PGB. Las diferencias relativas se hacen más evidentes al comparar las veinte mayores empresas de ambos países. En Chile estas agrupan casi 92,000 trabajadores, mientras que en México suman medio millón de trabajadores. Sólo PEMEX, la empresa estatal mexicana de petróleo, agrupa 120,000 empleados y tiene ventas que son un 50%, superiores a las veinte mayores empresas chilenas.

mexicano que estaba celebrando el TLC, se empañó significativamente. No es así con el caso chileno, donde la transición democrática parece consolidarse con el holgado triunfo de la coalición *Concertación Democrática* que reúne a los partidos de centro e izquierda.

La fase de las reformas neoliberales ya se está agotando en Latinoamérica. Dentro de algunos años ya no quedarán empresas estatales a 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 impactando ambos capitalismo 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 EE.UU. y Canadá generará nuevas tendencias, donde si bien la apertura externa será un componente estructural decisivo, ello no significa la pérdida de márgenes de maniobras 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 de 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 confrontar.

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

1. Apertura externa

La apertura externa en Chile y 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 EE.UU. no abarca en 1991 más allá del 22 por ciento del comercio exterior de Chile. También se amplió la estructura de exportaciones, y aunque se mantuvo el carácter predominantemente primario de las mismas, éstas se diversificaron elevándose la importancia de productos forestales, pesqueros y frutícolas. En el caso de México, la apertura implicó un proceso de aceleración y la integración con EE.UU., ya en marcha desde los años sesenta y que en 1990 abarca más del 65 por ciento 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.

Tres cambios se destacan, aunque se desarrollaron en forma diferenciada:

- a) El **desarrollo de las exportaciones**, lo cual implicó políticas de fomento. En el caso de Chile ello operó inicialmente a través de subsidios (como ocurrió en el caso forestal), el reintegro simplificado y especial de exportaciones (que es otra forma de subsidio) y después de 1983, a través de un tipo de cambio real creciente, que aumentó en un **100 por ciento** entre 1981-1991. En el caso de México, el tipo de cambio jugó un rol 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 diferentes 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 relevante que los bajos salarios que aún evidencia el sector exportador. En el caso de México la base competitiva era la presencia de una fuerza de trabajo disciplinada, flexible y con salarios más bajos que los usualmente percibidos en EE.UU.

- b) La **apertura de la economía a las importaciones**, cuya fase principal en Chile fue desarrollada entre 1974-80 con celeridad y sin anunciar a los empresarios sus ritmos y propósitos. En México fue desarrollada a partir de 1984 en forma 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** jugó un importante rol proteccionista (1983-91 en Chile, 1984-90 en México). Además, se mantuvieron ciertas medidas proteccionistas que protegen,

temporalmente al menos, 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 el sistema de permisos de importación en aquellas actividades sujetas a regímenes especiales de promoción —agricultura, automotriz, farmacéutica y electrónica—, en forma temporaria. 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 al 1981 que profundizó la crisis de 1981 al 1982 se pasa a un régimen más regulado, pero con creciente apertura, a medida que consolidaban las cuentas externas. En el caso de México, después de la fuga masiva de capitales de los años setenta, que motiva la crisis de 1981 al 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 con motivo de 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 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 de 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 (aceras, centrales de energía eléctrica, telecomunicaciones, etc.), sino también de instituciones que aseguraban el llamado *salario social*, tales como fondos previsionales, servicios médicos, seguros, etc. La privatización fue acompañada por la desregulación. En el caso de Chile, la

privatización fue de gran magnitud y atravesó por varias fases, siendo la última de ellas entre 1985 al 1990. 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 **1,000** empresas fueron licitadas, aunque se crearon **76** nuevas empresas paraestatales (en su mayor parte como resultado de fusiones de empresas ya existentes). El resultado fue que de **1,155** entidades y empresas que el estado controlaba en el 1982, quedaron sólo **293** a mayo de 1992.⁴ 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.⁵

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 la creación de un mercado de tierra. En el caso de México, la reciente reforma del ejido generará también las bases para un mercado de Tierras. Las privatizaciones de bancos, fondos de pensiones y seguros, también crea las bases para un mercado de capitales altamente desarrollado.

⁴ Es menester diferenciar ambos procesos de privatización. En **México** el proceso duró ocho años, fue gradual y su mayor impacto se dio al final, cuando ya se había realizado el ajuste fiscal, la estabilidad en los precios, y se había iniciado una cierta recuperación. Las etapas fueron tres: (i) 1983-1985: se liquidaron empresas públicas no viables; (ii) 1986-1988: se privatizaron empresas medianas y pequeñas; (iii) 1989 al 1992: se privatizaron las grandes empresas mineras y siderúrgicas, la empresa telefónica, así como los bancos se habían estatizados en 1982. Las perspectivas del **NAFTA** 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 mercado de 1988 de las empresas estatales. En **Chile**, hubo un primer período de 1973-78 de reprivatización de **257** empresas y 3,700 haciendas intervenidas entre 1971-73. El valor total fue equivalente al **6%** del **PGB**, estimándose un subsidio del **30%**. La segunda fase (1983-84) es la venta de empresas que habían sido intervenidas entre 1981 al 1982, como consecuencia de la crisis. El valor total fue equivalente al **6%** **PGB** con un subsidio implícito de 305. La tercera fase (1985-1990) se vendieron las grandes empresas que tradicionalmente habían estado en manos 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**).

⁵ Actualmente, ambas empresas están en procesos de racionalización y modernización, que en el caso de **PEMEX** avanza más rápidamente que **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 el consumo de petróleo, elevación de los precios nacionales comparándolos con los internacionales y la reestructuración 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.

- b) La **eliminación de controles directos** que se aplicaban en forma extensiva, tales como precios fijados por el Estado —generalmente en forma negociada por 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 nunca es fácil, especialmente en lo que se refiere al tipo de cambio, en tanto este 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 1982-92 fue más importante que para el mismo período en Chile, pero ello no impidió que entre 1981-87 el salario real promedio disminuyera en **33 por ciento**, 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 1982-83; Chile 1975-80). En el caso de **Chile** la historia comienza antes de 1982, desde la *desregulación salvaje* del mercado laboral entre 1973-79, que luego fue suspendida por una nueva legislación laboral impuesta en 1979. Esto garantizó un alto grado de uso flexible de la fuerza de trabajo, hasta ser regulada moderadamente con la reforma laboral de 1991, y que fue aprobada por un parlamento donde la derecha mantiene una fuerza indebida gracias a las distorsiones heredadas del régimen militar. En el caso de **México** (1982-92), no se verifica una reforma de las normas constitucionales y legales 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, aunque 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 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 relevantes 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 (1973-78), 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 1982-90. Como lo señala **N. García (1992)**, los propósitos de tales reformas fueron:
 - Aumento de los poderes de las empresas para imponer cambios en la organización del trabajo.
 - Reducción de la escala de funciones y categorías y el aumento de la capacidad de decisión como 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 PYMEs y grandes empresas.

- b) Paralelamente, las reformas laborales disminuyeron los márgenes de acción del sindicalismo por vías represivas (en Chile) y por disciplinamiento corporativo (en la gran empresa mexicana). También la diferenciación del mercado de trabajo precarizó

fuertemente las condiciones de negociación de los trabajadores en ramas claves 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.

Ello afectó esencialmente a las grandes empresas privadas y/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 comunes entre 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 el Estado, construyeron un camino para su fortalecimiento 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 el Estado como fuente del orden y la hegemonía. En el contexto de crisis económico-política, lo que se intentó realmente fue constituir un estado más autónomo de expresiones sociales y más comprometido con el empresariado, sea éste nacional o extranjero.

Consideremos la problemática macroeconómica a las que se enfrentaron las elites 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. Se trata de mostrar la capacidad de **autonomización** de la gestión de las elites tecnocráticas del Estado respecto a la sociedad civil. Subyacente estaba un nuevo compromiso social con el empresariado: la disminución de protecciones y manejo de precios, pero compensada con la liberación financiera; la flexibilización del mercado de trabajo; y el fomento exportador. Paralelamente, la regularización de los estados financieros de los bancos centrales era otra central clave (p.ej., para el capital extranjero) orientada a demostrar la capacidad y la 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 el de México. En términos de organización del Estado, ello supone dos grandes movimientos:

- **Primero**, un **avance** del Estado en cuanto a la capacidad de implementación 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 a través de una reforma tributaria y el aumento de la efectividad para aumentar ingresos fiscales.⁶
- **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 reestructurales.

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 México, que son las mayores empresas en ambos países, representando un porcentaje significativo de sus exportaciones y financiando una proporción importante de sus ingresos fiscales. Asimismo, el peso del gasto fiscal, e inclusive el social, se ha mantenido en relación al **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 y de focalización del gasto social son ejemplos exitosos de fuertes intervenciones públicas. Su propósito fue superar drásticamente no sólo la debilidad fiscal, sino también las así 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 fortalezas de los estados que lograron imponer esquemas de regulación congruentes inversamente. En este sentido, los problemas macroeconómicos que sigue enfrentando Brasil no residen en la falta de dinamismo del sector privado o de sus mercados internos/externos, sino en la crisis del Estado.

⁶ En Chile la reforma fiscal fue realizada entre 1974-75 y tuvo cinco componentes: a) introducción del **IVA** (impuesto del valor agregado), que es un impuesto indirecto; b) eliminación del impuesto directo a la riqueza y a las ganancias de capital; c) una reducción de los impuestos directos a las empresas; d) la inseción tributaria; y e) la simplificación del sistema impositivo. En México, la primera reforma fiscal se inició en 1978, pero la crisis de 1982-83 motivó una segunda reforma en 1987 que impuso la indexación tributaria, redujo las tasas marginales de tributación, niveló el impuesto a las empresas en un **35%** y eliminó los créditos tributarios (**CEPROFI**'s) que favorecía a un grupo pequeño de grandes empresas. Se eliminó también la exención tributaria que *de facto* tenían los sectores agrícolas -exceptuando los ejidos- (lo que en Chile aún no ocurre), así como 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 (incluyendo **PEMEX**) se mantuvieran en torno al **17% del PGB**.

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 en 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 tanto de México como Chile, el modelo pre-neoliberal 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 desde la posguerra hasta los setenta fue acelerado y el modelo de financiamiento determinó una acumulación creciente de déficit financiero y, peor aún, la inmovilización de fondos de acumulación de capital.

Sin embargo, el fin del Estado del Bienestar “restringido” no ha sido sustituido —hasta ahora— por otro modelo que tuviera mayor eficacia. Como bien se sabe, ello no sólo tiene consecuencias económicas y sociales; lo cierto es que se trataba de 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. Esto lo resalta el fracaso en el estado de Chiapas, donde **PRONASOL** había concentrado enormes gastos que fueron dilapidados por la corrupción. En ambos países se están acumulando problemas crecientes 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, difícilmente pueden incorporar a los pasivos.
- b) La privatización de los servicios de salud y educación sólo abarca la población de ingresos medio-altos y altos.
- c) Los programas de pobreza están confrontando problemas más complejos, debido a que la concentración del ingreso se mantiene y la presencia de grupos vulnerables requiere nuevas soluciones.

- d) Los casos de reconversión de áreas o ramas rezagadas se hacen cada vez más frecuentes y provocan un fuerte activismo público.

Con 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 medio-altos de mecanismos privados de acceso a servicios de mejor calidad que los ofrecidos. **Segundo:** la disminución del gasto social y la focalización de éste hacia sectores o propósitos específicos (p.ej., la disminución de la mortalidad neonatal en Chile). El resultado fue la disminución y/o empeoramiento del acceso de sectores populares a servicios sociales, pero se liberaron capitales y se desarrolló un nuevo modelo de legitimación 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 "chorreo" no elimina la pobreza y que ésta más bien se reproduce y se renueva; que los problemas de salud y educación se acumulan; que se amplían los problemas de urbanismo e infraestructura; y que se acumulan nuevos problemas. Todo ello dificulta que los problemas pueden 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. La crisis del Estado de Bienestar también es la de los modelos al estilo norteamericano, como lo evidenció el intento fallido de reformas que la administración del Presidente Clinton introdujo en los sistemas de salud y educación en los Estados Unidos.

TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES

La sección anterior se concentró en demostrar dos tesis básicas. **Primera:** que las reformas neoliberales íntegramente aplicadas sólo fueron posibles porque existieron Estados fuertes. **Segunda:** que las consecuencias de esas reformas no debilitaron al Estado, sino que lo fortalecieron en ciertas dimensiones (p.ej., política macroeconómica), mientras que se retiraba de otras (p.ej., empresas públicas).

Esta sección se concentrará en levantar la hipótesis de que los cambios institucionales de los capitalismos latinoamericanos no pueden concen-

trase 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 las del sector privado, grupos económicos y empresas formales e informales.

La hipótesis en este capítulo es que, al igual que lo ocurrido en las estructuras sociales entre 1980-90, 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 lo 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, existe consenso en la literatura económica 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 forma 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 importando si quienes comparten el consenso están a la derecha o a la izquierda del espectro político; tampoco 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 visibles opacó aquellas transformaciones que ocurrieron en las sombras olvidadas por el debate antinómico y miope del Estado *vs.* mercado, donde capitalismo se iguala a mercados, no aquellos realmente existentes, sino a modelos idealizados por la corriente neoclásica.

El diagnóstico antes citado no es falso, pero tiene fuertes sesgos ideológicos. Describir 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", contiene fuertes sesgos reduccionistas porque describe sólo parte de las transformaciones, desconoce otros procesos igualmente importantes y no es capaz de captar la innovación institucional que está 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 versus Lange**, que generó jaulas que atraparon la capacidad de reflexiones de nuevo tipo. 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.

Existen 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 a través de 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 Latinoamérica es notable en este sentido. En forma simultánea 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 y/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 no desaparece, sino que se fortalece, se modernizan y logran innovar en sus formas de organización y gestión al punto de convertirse en puntales dinámicos del nuevo patrón 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 a los años sesenta, revelan mayores grados de profesionalismos, 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 e incluyen hasta TV/Video, negocios antes prohibidos para empresas latinoamericanas. Dominan importantes cadenas internas de producción y comercialización y son uno de los principales agentes de los mercados de capitales. Todos son organizaciones poderosas, que se rigen por jerarquías que realizan planificación estratégica.

Nuevos mercados fueron creados —especialmente de tierras— y algunos servicios privatizados. Sin embargo, las transacciones no se realizan normalmente en mercados “puros” y competitivos, sino en mercados organizados y regulados privada y públicamente. En estos mercados se transan precios y cantidades, se intercambia información, se construyen códigos de conducta similares, y no pocas veces cooperación directa. En segundo lugar, muchas de las privatizaciones no dieron lugar a mercados competitivos, sino a “monopolios naturales” altamente controlados por empresas de gran tamaño y escala.

2. ¿Fin de la regulación estatal?

Hasta principios de los ochenta, (con la 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 y/o laborales administrados desde diferentes reparticiones públicas no coordinadas entre sí. Actualmente, y en toda la región, estos mecanismos se están desmantelando progresivamente. Ciertamente existe un proceso de desregulación con particularidades que debemos destacar.

Las reformas neoliberales apuntaron a liberalizar mercados y aumentar la eficacia de la política macroeconómica, no sólo reduciendo los distritos 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.

Sin embargo, la desregulación de mercados encuentra dos límites objetivos. **Primero**, rápidamente se ha hecho claro que existen actividades

donde la producción de bienes y servicios públicos puede realizarse sólo parcial e incompletamente vía mercados (salud, educación, IyD, medio ambiente). Esto supone que los ámbitos de actuación de lo que se denominó “Estado subsidiario” son superiores a los supuestos neoliberales. **Segundo**, la inmensa mayoría de los mercados reales no se aproximan a las idealizaciones neoclásicas. Esto se hizo evidente después de las privatizaciones de empresas públicas y donde 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 confrontados a montar sistemas de vigilancia de la competencia desleal.

Dos de los grandes cambios es que la nueva regulación no tiene como objetivo sustituir o suplantarse mercados, sino corregir sus distorsiones 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 a 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 conllevan 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?

El viejo modelo de Estado Benefactor —aunque fuese una mala copia de lo ocurrido en los EE.UU. y Europa— ha retrocedido, especialmente debido a la pesada herencia de la crisis fiscal y la pérdida de consenso y compromiso que permitieron procesar las demandas de clases medias y populares durante décadas. Sin embargo, existen varios fenómenos que estarían cuestionando un enfoque simplista o reduccionista de lo propuesto:

- En los casos de México, Chile, Venezuela y Colombia, el Estado

conserva la propiedad de varias empresas estatales, como lo son el petróleo y cobre.

- La privatización de la seguridad social se concentra en trabajadores activos, pero difícilmente puede incorporar los pasivos.
- La privatización de los servicios de salud y educación, sólo abarca la población de ingresos altos y medio-altos.
- Los casos de reconversión de áreas o ramas rezagadas se hacen cada vez más frecuente. 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. Todo ello dificulta que los problemas puedan resolverse a través del mercado. El sector público no está en condiciones de cumplir un rol similar al del viejo *Estado Benefactor* aunque se hace cada vez más patente que el sector privado y los mercados son factibles sólo en aquellos segmentos de alta rentabilidad. En este sentido, reiteramos que los caminos de solución son complejos y se está recurriendo a una mezcla de mecanismos de mercado, participación de la ciudad 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 los Estados, grupos económicos y los mercados organizados, no significa desestimar el rol 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, se desarrollaron 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 —directa o indirectamente— importantes segmentos de ambas economías. Esto ocurrió porque 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 organización interna de organizaciones jerárquicas, tales como el Estado y los grupos económicos, así como nuevas cadenas productivas.⁷

Lo anterior puede ser reconocido, pero más importante aún es considerar el orden de casualidad. El desarrollo de los mercados en México y Chile no precedió sino que fue simultáneo con dos procesos. **Primero:** con la expansión del comando privado, es decir, con el aumento de la influencia de organizaciones privadas jerarquizadas, tales como los grupos económicos.⁸ **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 constatar cómo estas economías cada vez más abiertas a los mercados mundiales y regionales, han fortalecido y no debilitado sus organizaciones jerárquicas internas. Pero, ¿no será que la inmensa mayoría de los mercados funciona en base a 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 los Estados y grupos económicos, no es menos importante en EE.UU. por la gran importancia de las corporaciones y sus estrechas relaciones con el sector público (p.ej., el complejo militar-industrial). Ello debería hacer meditar sobre las transformaciones que realmente están ocurriendo en el Subcontinente latinoamericano.⁹

El hecho de que aún siga el debate dualista *mercado versus Estado*, evidencia que aún no se superan las jaulas 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 privados no

⁷ Que son formas de coordinación que no se limitan a transacciones de mercado (en su estricto sentido neoclásico) sino que involucran contratos que van más allá de precios y cantidades.

⁸ 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.

⁹ *Despite the doubts which both Schumpeter and Galbraith have tried to implant in the minds of their colleagues, economists -whatever their other differences- are still inclined to view the megacorp and its accompanying oligopolistic market structure as departure from the ideal of multitudinous enterprises in atomistic market. The megacorp remains the bastard child of economy theory...*, Alfred Eichner, *Toward a New Economics: Essays in Post Keynesian and Institutional Theory*, (Macmillan, U.S.A., 1993), p. 23.

se realiza en mercados idealizados sin poder ni sujetos, sino en mercados asimétricos, influenciados por reglamentaciones públicas a influencias de grupos económicos 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 como la historia, la ciencia política y la sociología, para salir de las jaulas y prisiones que nos ha impuesto una división positivista del trabajo teórico.¹⁰

TRANSFORMACIONES SOCIALES

Entre 1970-90, los países de la región han experimentado enormes transformaciones sociales, que se fundamentan en un fuerte crecimiento de la población total, que subió de 280 a 440 millones de habitantes. En la última década, el grado de terciarización del empleo creció desde 47 por ciento hasta el 55 por ciento; el empleo informal aumentó de 26 al 31 por ciento; el grado de asalarización disminuyó de 74 por ciento hasta un 69 por ciento, manteniéndose constante el empleo público y aumentando el peso del empleo en la pequeña y mediana empresa. Estas 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). La diversidad se hace evidente durante la recuperación del 1985 al 1990. Al predominar la desocupación y disminuir la tasa

¹⁰ 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, 1965, 1971, 1977), historiador económico; Oliver Williamson (1975, 1979, 1985), que sienta las bases de la teoría neoinstitucional de los costos de transición; y Alfred Eichnar (1976, 1985), poskeynesiano que trata de la nueva microeconomía como fundamento de nuevos enfoques macroeconómicos. Sin embargo, no existe 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 eleven los costos de transacción. Se retorna así una larga tradición que analiza los mercados realmente existentes como "desviaciones" del modelo ideal. Un enfoque alternativo 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 Economic", *The Journal of Economic Perspective* 7:1 (Invierno 1993): 83-102.

de desempleo —con excepción de Argentina— los cambios en la estructura social se hacen más heterogéneos.

Las diferencias se hacen más evidentes si se considera la disparidad entre las **magnitudes absolutas** que existen entre países latinoamericanos. Por ejemplo, entre 1980-90 el empleo terciario urbano en México creció en **cuatro millones** de personas mientras que en Chile creció en **medio millón** de personas. Hubo tendencias similares en la mayoría de los países de la región caracterizadas por desestructuración social, desintegración de identidades, y surgimiento de nuevos sectores.

1. Expansión de la sociedad civil empresarial

El mundo de los negocios se expandió en América Latina con el desarrollo de nuevas camadas de empresarios asentados en ramas en expansión y con una formación educacional más elevada que sus predecesores. Éstos 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 (*outsourcing*) de servicio, que ya constituye una práctica bastante generalizada.

La modernización y expansión del empresario 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.

La modernización provocada por 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 un mundo del empresariado y la sociedad civil burguesa. La desestructuración de clases y sectores del mundo popular impulsaba un nuevo mundo de las clases altas que, a diferencia del pasado y de los esquemas corporativos, se **autonomizaba** cada vez más del Estado. Los empresarios de nuevo tipo formaban parte de ese grupo.

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. Este 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 marihuana. Todo ello expandió la fuerza y legitimidad de las clases empresariales.

2. Transnacionalización de las sociedades

La década de los ochenta permitió constatar una creciente tendencia hacia la internacionalización de las sociedades civiles. Por un lado, el desarrollo de la TV y la extensión creciente del video cable. Por otro lado, las migraciones temporales y definitivas de millones de personas hacia los Estados Unidos¹¹ han tenido un gran impacto en la Nación del Norte y también en los países de origen. Se afirma que Los Ángeles constituye la segunda ciudad en concentración de mexicanos, después de Ciudad de México y Nueva York lo es para los 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 impacta en países del sur tales como Argentina, Chile y Brasil, cuyos movimientos migratorios se dividen 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 elites latinoamericanas están enviando en forma creciente a sus hijos para educarse en universidades norteamericanas. Este fenómeno, ya conocido en Mesoamérica, incorpora ahora 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 mínimos. El desempleo medio aumentó desde el 6.7 por ciento al 7.8; el salario mínimo disminuyó en un 35 por ciento (reflejo de la pérdida de importancia del ingreso mínimo legal en las políticas económicas) y el salario medio cayó en un 17.5 por ciento en el período de 1980-91. 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,

¹¹ Provenientes de México, Ecuador, Colombia y países centroamericanos y caribeños.

entre 1984-89 aumentó la concentración del ingreso *por hogar*: el 10 por ciento más rico elevó su participación desde el 33 por ciento hasta el 38 por ciento, mientras que el 40 por ciento de los hogares más pobres disminuyó su participación desde el 14 por ciento hasta el 13 por ciento. En el caso de **Brasil** el 20 por ciento más rico elevó su participación desde el 62 por ciento en 1979 hasta el 66 por ciento en 1987, mientras que el 40 por ciento más pobre disminuyó su participación desde el 18 por ciento al 15 por ciento. En **Chile**, entre 1978-88, también aumentó la concentración del ingreso, aunque la situación entre 1988-92 ha mejorado notablemente. Sin embargo, la información sólo está disponible para la distribución del ingreso *personal*: el 10 por ciento más rico aumentó su participación desde el 42 por ciento hasta el 50 por ciento, mientras que el 40 por ciento más pobre disminuyó su participación desde el 11 por ciento hasta el nueve por ciento.¹²

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 1988-92.

En el contexto de la difícil situación económica por la que atravesaron la mayoría de los países latinoamericanos, el aumento de las desigualdades económicas se redujo en un incremento de los niveles de pobreza, revirtiéndose la tendencia de las tres décadas de la posguerra (**CEPAL, 1991**). Actualmente, los pobres urbanos son más numerosos que los pobres rurales 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 a la evolución en la distribución del poder o derechos ciudadanos, del acceso a la educación, la salud y la previsión.

4. Evolución del desempleo y el sector informal

En términos generales, la tasa de desempleo aumentó en la región. En países grandes como Brasil y México, que aún viven situaciones de ajuste, el desempleo es hoy menor que hace una década. Eso se debe a que la

¹² El grado de inequidad en la distribución del ingreso personal aparece como más elevado que por hogar, dado que en las más pobres familias tienen un tamaño promedio mayor. Además, las encuestas para México sólo incluyeron áreas 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 de una década. [Nota del Autor]

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 aumento del desempleo y aumento de la informalidad.

El caso chileno constituye una excepción, dado que la tasa de desempleo llegó hasta el 20 por ciento en 1982 —la más alta tasa de desocupación en la década para toda la región— para decrecer a menos del 5 por ciento en 1992. Más allá de la expansión económica que vive el país, existen 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). Estos surgieron entre 1974-75, llegando a emplear a más de medio millón de desocupados en el año 1982-83.
- 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 post-1982, hubo un fuerte desarrollo de la pequeña y 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 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 1980-90, el grado de terciarización del empleo creció desde el 45 por ciento hasta el 55 por ciento; este fue un fenómeno generalizado con la excepción de Chile, donde éste **declinó** desde el 58 por ciento hasta el 55 por ciento.

Antes de profundizar el análisis del empleo terciario, conviene establecer algunas precisiones. La terciarización de las economías es un tema recurrente en la literatura sobre tendencias del empleo en América Latina. Sin embargo, es inadecuado hablar de un sector terciario homogéneo determinado por las mismas tendencias estructurales y coyunturales. La única homogeneidad de este sector es la de no producir bienes materiales, lo que implica agrupar en un conjunto altamente heterogéneo a todas aquellas 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 y movidas por factores de distinta naturaleza. 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*. Las dinámicas de empleo del sector están también determinadas por varios factores endógenos al propio sector, otros por la acción del Estado, y finalmente, 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

La "terciarización espuria" engloba a la cesantía disfrazada y las diversas modalidades de servicios informales de baja productividad.¹³ 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

¹³ Véase Aníbal Pinto, "Metropolización y terciarización: malformaciones estructurales en el desarrollo latinoamericano", *Revista de la CEPAL*, Santiago, Chile. Núm. 24 (diciembre 1984): 17-39.

“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 el ETE como una hipertrofia respecto a las tendencias históricas “normales”, un 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 capitalista y son 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: factores *coyunturales* que provienen del ciclo económico o de ajustes estructurales de tipo neoliberal; factores *estructurales*, relacionados con el cambio del padrón de acumulación, tan presentes 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, existe una tendencia a la reducción del empleo público en América Latina que está determinada por los efectos de privatización y el ajuste fiscal. El caso chileno y boliviano son los más agudos. El AE neoliberal en ambos países redujo el empleo público. En Chile esto se verificó entre 1975-80 y en Bolivia entre 1980-85. La excepción la constituye el caso mexicano. En efecto, entre 1979-92 la tasa promedio anual de crecimiento del empleo público en México fue del 3.0, un poco por debajo de los sectores formales. Todo 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

a 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

El **sector terciario moderno** agrupa tres sub-sectores. **Primero**, las empresas del sector terciario que dependen de la dinámica de los sectores agropecuario e industrial. Ello incluye a todas las empresas de servicios de reparación y manutención, las empresas de comercio exterior y 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. En Chile se propagó por todo el territorio, asociado a los núcleos exportadores. **Segundo**, las ramas del comercio moderno, que incluye *shopping centers*, restaurantes de comida rápida, supermercados, hoteles y turismo en general. Este sector origina e incluso domina cadenas que se articulan con ramas de transporte y la producción, induciendo 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, etc.) La dinámica de este sector depende sólo parcialmente de la industria y más bien depende 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 desalarización, 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 1983-92, después de vivir, entre 1975-82,

un proceso inverso. En este país, entre 1980-90, el porcentaje de asalariados sobre el empleo total, creció desde 66 al 69 por ciento. Asimismo, hubo un cambio de composición espacial y sectorial del empleo asalariado: la asalarización creció fuertemente en el sector agropecuario y en varias regiones del país. Esto determinó una expansión y descentralización de los asalariados urbanos. En 1970, el 48 por ciento de ellos se concentraban en Santiago, cifra que descendió hasta el 40 por ciento en 1990. Dos factores explican este proceso: el rápido crecimiento de las ciudades intermedias y pequeñas, donde se agruparon en forma creciente trabajadores asalariados que laboraran 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 1982-92 tampoco existe evidencia de un proceso global de desalarización, 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. El crecimiento del empleo asalariado en el norte del país fue evidente. El mismo casi se cuadruplicó entre 1980-92. También parece evidente el crecimiento del empleo público asalariado que, a pesar de la privatizaciones, creció en un millón de empleados entre 1980-92.

Considerando la evidencia de otros países, se manifiesta una declinación de ciertos segmentos de la clase trabajadora a la vez que una expansión de nuevas capas de trabajadores que operan en empresas donde el dominio empresarial es más completo, y donde 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.

7. Crecimiento del empleo precario

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 reemplazo de empleo permanente por trabajo a términos 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*, anomalía o excepción en el mercado. Tampoco es resultado del estancamiento, o de una situación que sólo existe en empresas tradicionales o pequeñas. El empleo precario no parece constituir una forma tradicional

de comportamiento empresarial, sino el resultado de un estilo de modernización capitalista que se asentó en diversos países latinoamericanos. El mismo se manifiesta tanto en las industrias maquiladoras de 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, que aumentó 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 modelo imperante de empresas que se ha constituido en la región, bajo paradigmas similares (Díaz, 1989; De la Garza, 1988).

TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES Y ACTORES SOCIALES

Este estudio comparativo tiene como propósito comparar los impactos de las transformaciones estructurales económicas y sociales sobre actores y movimientos sociales en ambos países. El Continente está en plena transición económica, donde los efectos desarticuladores de la crisis del viejo modelo de inserción internacional está 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*; *reconversión*; son los más utilizados para describir lo que está ocurriendo.

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 de 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 en el 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 también es un proceso largo que se manifiesta

inicialmente como rezago competitivo y luego como declinación jalonada por sucesivos *shocks*. Su impacto 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 numerosos países hay una asimetría entre espacios económicos 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 conlleva procesos de alta conflictividad social que pueden manifestarse abiertamente, dependiendo del contexto político nacional y del grado de organización de las fuerzas sociales afectadas.

La fuga de capitales y de capacidades empresariales de un sector declinante generalmente 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 jugado o juega un rol relevante en los procesos de ajuste estructural (AE), más aún cuando impulsa estrategias de corte neoliberal. En efecto, toda declinación supone derrotas sucesivas de aquellas 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 se confronta a 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, pero no por ello menos significativo. 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 proceso de rezago competitivo y en ese contexto recibieron excedente, subsidios directos o indirectos (vía proteccionismo). El neoliberalismo y

las medidas de apertura y desregulación que conlleva supone el retiro de las protecciones que el Estado entregaba. En el caso de las empresas públicas privatizadas, ello significaba su racionalización. En el caso de las empresas privadas a las 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, y 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. 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 más difícil sea para algunas economías reinsertarse internacionalmente.

Paralelamente ocurren procesos de reestructuración social, entendidos como nuevas posibilidades de empleo, de inserción social, de movilidad social para otros conjuntos sociales. Aparecen nuevas figuras trabajadoras tales como las temporeras en Chile, los trabajadores de la maquila en México, las digitadoras, los trabajadores del sector financiero, de la informática, etc. Surgen nuevas camadas de trabajadores que comienzan a trabajar 8-10 horas diarias, a ganar sueldos que por bajos que sean cambian las condiciones de vida de quienes antes eran desempleados. Ello incluso genera procesos tales como la reconstitución parcial de las familias populares, el cambio de rutinas de vida, el cambio de relaciones sociales, etc. En estas circunstancias, las viejas formas de organización, de relación social, ya no son capaces de dar cuenta y tienden a disolverse y a ser superadas. Estos procesos se asocian a la construcción de *nuevas* identidades sociales en ambientes dominados por el empresariado y no sometidos a pactos corporativos. En este contexto, la construcción de identidades colectivas es lenta, difícil y silenciosa. Y puede manifestarse inicialmente como la búsqueda de aspectos colectivos dentro de las reglas del juego definidas empresarialmente sin intentar cambiarlas radicalmente.

En sociedades que viven **simultáneamente** procesos de estructuración y desestructuración, es posible utilizar simultáneamente conceptos *anomía e integración* social para describir —no para explicar— situaciones que afectan a ciertos grupos sociales que viven las situaciones de expulsión y marginación del sistema político y económico. La desalarización, el desempleo y la informalidad no necesariamente suponen una reproducción perpetua de la anomía. Los *nuevos* movimientos sociales que emergieron ya en los años cincuenta en América Latina, son la evidencia de que en los barrios populares existen otras formas de reconstitución de

identidades que a veces son capaces de gestar movimientos sociales potentes o incluso anti-sistemáticos. A la vez representan procesos de integración y de movilidad social en ascenso. La anomía es la cara opuesta del *conformismo* que puede abarcar a ciertos sectores igualmente importantes en magnitud. La anomía 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 (p.ej., Chiapas o Santiago del Estero). La anomía 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 reemplazo 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 asociados 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 existen procesos de reconstitución de identidades colectivas y 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 a la de 20 años atrás. En muchos países de la región y al contrario de lo que supone, ambas clases se expandieron. Sin embargo, sólo el empresario 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 a las viejas idealizaciones de izquierda, donde ni siquiera se han generado grandes movimientos sociales. Esta clase recorre hoy caminos nuevos y desconocidos que tendrán que ser descifrados.

BIBLIOGRAFÍA

- Atkinson, J. "Flexibilidad de empleo en los mercados laborales". *Zona Abierta*. España. Núm. 41-42 (1986): 1-42.
- Aoki, M. "Toward an Economic Model of the Japanese Firm". *Journal of Economic Review* 28 (marzo 1990): 1-27.
- Botero, J. y J. Lotero. "Actividad industrial y apertura: los casos de Antioquía y Valle". *Lecturas de Economía*. Depto. de Economía, CIE, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquía, Medellín. Núm. 36 (enero-julio 1992): 20-79.
- Bowles, S. y H. Gintis. "The Revenge of Homo Economics: Contested Exchange and the Revival of Political Economy." *Journal of Economic Perspectives* 7:1 (invierno 1993).
- Boyer, R. *Teoría de la Regulación*. Sao Paulo, Brasil: Ed. Brasiliense, 1988.
- CEPAL. *Magnitud de la pobreza en América Latina en los ochenta*. Santiago, Chile, 1990.
- _____. "Cadenas agroexportadoras en Chile: transformación productiva e integración social". Santiago de Chile: Documento CEPAL LC/L.637, julio 1991.
- Chandler, A.D. *Strategy and Structure*. MIT Press, 1962.
- _____. *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Cambridge Mass.: Belknap Press, 1977.
- Cleaves, P. "Businessmen and Economic Policy in Mexico." *Latinamerican Research Review* 26:2 (1991): 187-202.
- De la Garza, E. "Reconversión industrial y cambio en el patrón de relaciones laborales en México." En A. Anguiano (Coord.) *La modernización de México, México*. México: Universidad Autónoma de México, 1990.
- Díaz, A. "Régimen de Empresas y modernización autoritaria en Chile." *Revista Proposiciones*. Ediciones SUR, Santiago, Chile, Núm. 20 (agosto, 1991).
- _____. "Medio siglo de historia industrial en una empresa metalmeccánica: el caso de CTI (Fensa-Mademsal), SUR, 1991 [borrador interno para la discusión, mimeografiado].
- _____. "Nuevas tendencias en la estructura social chilena (asalarización informal y pobreza en los ochenta)." *Revista Proposiciones*. Ediciones SUR, Santiago, Chile. Núm. 20, (agosto 1991).
- Falguenbaum, S. "Agroindustria y campesinos: la agricultura de contrato en Chile." INDAP-IICA, SUR, 1991. [mimeografiado].
- García, N. "Ajuste Estructural y Mercado de Trabajo: México 1981-91". Santiago de Chile: PREALC, diciembre 1992. [mimeografiado].
- Gereffi, G. y M. Korzeniewicz. "Commodity Chains and Footwear Exports in Tech

- Semiperiphery." In *Semiperipheral States in the World Economy*. Westport Ct.: Greenwood Press 1990. 3-67.
- Gereffi, G. "Transnational Production Systems and Third World Development: New Trends and Issues for the 1990's." Paper prepared for the *Conference on The New International Context of Development*." Madison, Wisconsin, April 24-25, 1992.
- Hopkins, T. e I. Wallerstein. "Commodities Chains in the World Market Prior to 1800." *Review 10* (1986).
- Lazonick, W. *Business Organization and the Myth of the Market Economy*. New York: Cambridge University Press, 1991.
- Katz, M. "Vertical Contractual Relations." En *Handbook of Industrial Organization*. Vol. 1. Holanda: Elsevier Scuebbe Publishing Company, 1989. 656-721.
- Kenney, M. y R. Florida. *Beyond Mass Production: The Japanese System and its Transfer to the U.S.* New York: Oxford University Press, 1993.
- Lipietz, A. "Les rapports capital-travail a l'aube du XXIe Siecle." Document #9016, CEPREMAP, París, Francia, 1990.
- Lipietz y Leborgne. "O pós-fordismo e seu espacio." *Revista de Estudos Regionais e Urbanos*. #25 (1988).
- Mardones y Martínez. "Los servicios al productor: un análisis para el caso del cobre en Chile." Documento CEPAL, 1991. [mimeografiado].
- Marshall, A. "Empleo temporario y trabajo a tiempo parcial en Argentina." Ginebra, ILO, Discussion Papers, DP/17/1989.
- Mundt, F. y C. Steffen. "La agricultura mexicana en la novena década: un destino incierto." En *Procesos rurales y urbanos en el México actual*. México: UAM-Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Dpto. de Sociología. 95-116.
- Pache, G. y C. Paraponaris. "Reorganisation du capital industriel et formes liées de la gestion de production." En *Economies et Sociétés*. París, Francia. Tome XXI, Núm. 6, (junio 1987): 151-177.
- Perry, M. "Vertical Integration: Determinants and Effects." En *Handbook of Industrial Organization*. Vol. 1. Holanda: Elsevier Science Publishing Company, 1989. 185-255.
- Pinto, A. "Notas sobre industrialización y progreso técnico en la perspectiva Prebisch-Cepal." 1991. [mimeografiado].
- _____. *Tres ensayos sobre Chile y América Latina*. Santiago, Chile: Ediciones Solar, 1969.
- _____. "Metropolización y terciarización: malformaciones estructurales en el desarrollo latinoamericano." *Revista CEPAL* Núm. 24, diciembre 1984.
- Piore, M. y C. Sabel. *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York: Basic Books, Inc. Publishers, 1984.

- Porter, M. *Estrategia competitiva: técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia*. México: Editorial CECSA, 1981.
- _____. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press (Division of Macmillan Inc.), 1990.
- Rhenals, R. "Política, macroeconomía y desarrollo regional: el caso del sector agropecuario del Occidente Colombiano." *Lecturas de Economía*. Depto. de Economía, CIE, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia, Medellín. Núm. 36 (enero-julio 1992): 83-129.
- Salais, R. y M. Stoper. "The Four 'Worlds' of Contemporary Industry." *Cambridge Journal of Economics* 16: 2. Gran Bretaña (1992): 169-194.
- Portes, Castells y Benton. *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Londres: John Hopkins University Press, 1989.
- Tironi, E. y A. Lagos. "Actores sociales y ajuste estructural." *Revista CEPAL*. Núm. 44. Santiago, Chile, 1992.
- Williamson, O. "Transactions Cost Economics". en *Handbook of Industrial Organization*. Vol. I. Holanda: Elsevier Science Publishing Company, 1989. 135-182.
- Yoguel, G., y H. Kantis. "Reestructuración industrial y eslabonamientos productivos: el rol de las pequeñas y medianas firmas subcontratistas." Documento CEPAL, Buenos Aires, Argentina, junio 1990.
- _____. "Eslabonamientos productivos y restricciones para el desarrollo de las PYMES metalmecánicas 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, 1991.
- Womack, J.; D. Jones. y D. Ross. *The Machine that Changed the World*. New York: Rawson Associates, 1990.
- Zermeño, S. "Desidentidad y anomía social en México." México, 1992. [mimeografiado].