

# Ajuste estructural y desarrollo humano: opciones de política y experiencias internacionales<sup>1</sup>

---

Juan Mauricio Ramírez C.

**E**n este artículo se presenta un análisis del efecto de las políticas de ajuste estructural sobre los niveles de pobreza, el empleo y la distribución del ingreso, y del rol de las variables de capital humano en el proceso de crecimiento y de transformación estructural de la economía, con base en diferentes discusiones teóricas recientes y en la revisión de experiencias internacionales, especialmente para las economías de Corea, Taiwan, Turquía y Chile<sup>2</sup>.

En la Sección I se discute la evolución probable de la situación de pobreza y de la dinámica de crecimiento bajo opciones de "no-ajuste" referidas al mantenimiento de una estrategia de sustitución de importaciones sin apertura exportadora, o a la aplicación de políticas que intentan, en un horizonte de corto plazo, incrementar los salarios reales y cambiar en forma drástica la distribución del ingreso ("populismo macroeconómico" según el término usado por Dornbush y Edwards 1990).

En las Secciones II y III se analiza el efecto de ajustes macroeconómicos y ajustes estructurales convencionales. Se hace una comparación entre los resultados opuestos que la apertura al sector externo generó sobre el empleo y la distribución del ingreso en Chile y Turquía en Comparación con lo ocurrido en Taiwan y Corea y en general en los nuevos países industrializados (NIC por su sigla en inglés). Se muestra que estos lograron combinar una estrategia de crecimiento y equidad que hacía innecesaria la aplicación de políticas sociales especiales, mientras que en el caso chileno fue necesario trazar una política explícita de desarrollo social.

Se analiza luego (Sección IV) el impacto de paquetes de políticas sociales complementarias y compensatorias a los programas de ajuste estructural. La principal conclusión de esta sección es que, si bien la política social sólo afecta marginalmente la distribución del ingreso, sí

---

1 Este artículo se basa en un trabajo realizado por el autor como parte de los informes de consultoría para el proyecto del PNUD "Plan de Desarrollo Humano para Colombia", Fedesarrollo 1991.

2 También se incluyen algunos datos comparativos para Colombia.

puede ser muy eficaz en su efecto sobre la población pobre y la reducción de los niveles de pobreza.

En la Sección V se recoge una reflexión basada en Pack (1988) acerca de las opciones actuales de estrategias aperturistas y del crecimiento de la productividad multifactorial como variable central para el crecimiento económico y el mejoramiento del nivel de vida en el largo plazo.

Finalmente, se concluye en que si bien una estrategia de desarrollo en torno al sector externo permite lograr ganancias de reasignación de recursos, no se puede esperar que acelere el crecimiento de la productividad en el largo plazo, sin políticas explícitas de productividad dirigidas al sector industrial y al sector agropecuario, y sin políticas de desarrollo e inversión en capital humano.

## I. Las opciones del “no-ajuste”: sustitución de importaciones y “populismo macroeconómico”

Una política de “no-ajuste” en una economía que ha mantenido una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones sin una política explícita de promoción de exportaciones conduce, en la medida en que se generan crisis de balanza de pagos, a procesos de estancamiento económico no sólo en sectores tradicionalmente castigados por la implantación de políticas proteccionistas (como es el caso de la agricultura) sino también a un agotamiento del proceso de

crecimiento en el propio sector industrial<sup>3</sup>. Este efecto es particularmente grave si se tiene en cuenta que reducciones observadas en la pobreza están relacionadas principalmente con incrementos en el ingreso per-cápita (World Bank 1990).

Este argumento no demerita el papel de la sustitución de importaciones en la generación de experiencia productiva y como antesala de un potencial desarrollo exportador. Pero como señala Pack (1988), para muchos países el éxito inicial que implicó alcanzar niveles de aprendizaje significativo por parte de firmas y trabajadores por medio de estrategias de sustitución de importaciones, fue contrarrestado muchas veces por la carencia de una mayor especialización posterior, que habría sido posible dentro de una apertura exportadora, y donde las firmas tuvieran acceso a insumos y estuvieran sometidas a presiones internacionales.

Las distorsiones en precios relativos generadas por políticas proteccionistas basadas en instrumentos cuantitativos de control conducen en el modelo de Bourguignon, De Melo y Suwa (1991), para economías representativas de África y América Latina, a un empeoramiento de la situación de pobreza y distribución del ingreso cuando no se aplican políticas de ajuste estructural, principalmente por la generación de rentas de escasez por racionamiento de importaciones que son apropiadas por los grupos de mayores ingresos<sup>4</sup>.

3 Para el caso colombiano, Ocampo (1991) atribuye el estancamiento del crecimiento industrial y de las exportaciones, al abandono, desde mediados de los 70, de una estrategia “mixta” entre sustitución de importaciones y políticas explícitas de promoción de exportaciones, que había sido implementada desde finales de los 50. En un caso diferente, la economía turca pudo mantener altas tasas de crecimiento económico durante los 70, con base en políticas sustitutivas en tanto no enfrentó problemas de balanza de pagos gracias a los ingresos remitidos por más de medio millón de trabajadores en Europa Occidental. Sin embargo, la crisis del petróleo y la interrupción de las corrientes migratorias, marcó el inicio de una profunda crisis externa que llevó al país a adoptar un proceso de ajuste estructural desde 1980 (Arincali y Rodrik, 1990).

4 En los ejercicios de simulación del modelo, los niveles de pobreza se incrementan de 12% a 36% para la economía estilizada que representa las economías latinoamericanas.

Adicionalmente, es ya un hecho ampliamente aceptado que políticas de "Populismo Macroeconómico" dirigidas a incrementar rápidamente los salarios reales y cambiar la distribución del ingreso en el muy corto plazo están condenadas al fracaso y tienen, a lo sumo, resultados efímeros. Dornbush y Edwards (1990) analizan los casos del Perú durante los períodos presidenciales de Belaúnde y García. También en Chile entre 1950 y 1970 se observa un deterioro marcado de la distribución del ingreso no obstante las políticas redistributivas aplicadas durante los gobiernos de la Democracia Cristiana y de la Unidad Popular de Allende (Luders, 1988).

Dasgupta y Ray (1986 y 1987) presentan, sin embargo, una situación en la cual se pueden obtener grandes ganancias en términos de crecimiento, de una política de redistribución de activos, y donde, al mismo tiempo, no redistribuir implica operar ineficientemente. Es el caso de una economía moderadamente dotada en activos, que mantiene parte de la población desnuda como resultado de un salario (competitivo) por debajo del salario de eficiencia de los que dependen exclusivamente de ingresos salariales. En esta situación el equilibrio competitivo no es óptimo y conseguir los precios correctos está lejos de ser la solución asignadora más eficiente. En este contexto, políticas redistributivas de activos o de transferencias de alimentos son altamente eficaces<sup>5</sup>.

## II. Ajuste macroeconómico, pobreza y distribución del ingreso

Una política de ajuste macroeconómico es, básicamente, un programa de estabilización cuyo fin es corregir desbalances fiscales y de balanza de pagos, por medio de una contracción del gasto agregado y de un cambio en su composición, para reducir el exceso de demanda por importaciones y favorecer la producción de bienes transables (Ravi 1987). El instrumento usual para implementarla ha sido afectar los precios relativos para conseguir los "precios correctos", en los principales mercados y, especialmente, en el caso de los bienes transables con respecto a los no transables.

Diversos estudios de UNICEF (1984), argumentan que el costo de estos programas de ajuste recae en mayor grado sobre la población de más bajos ingresos. También se señala frecuentemente, que las políticas de ajuste permiten el mejoramiento de la situación de pobreza en el largo plazo, gracias a la corrección de distorsiones de mercado y desbalances macroeconómicos. No obstante, en el corto plazo la situación es peor para los pobres, generándose la necesidad de aplicar algún tipo de políticas compensatorias (como fue el caso experimentado por Chile).

Uno de los principales problemas se origina precisamente en que, por la existencia de imperfecciones, especialmente en el mercado laboral,

5 Este resultado teórico parece corroborado por la estimación de elasticidades de respuesta de la productividad a cambios en variables de capital humano en Wheeler (1980), que muestra que para países con niveles muy bajos de ingreso per cápita, incrementos en los indicadores de salud y nutrición tienen un impacto positivo muy grande sobre la productividad (ver referencia en la sección V).

los mercados responden muy lentamente a los cambiantes precios relativos. Esta es la base sobre la cual diversos análisis abogan por políticas de estabilización que traten de conducir rápidamente a la economía a una trayectoria de crecimiento factible en el mediano y largo plazo, desechando por lo tanto opciones gradualistas (Squire, 1991).

Una vez la economía se ha estabilizado es posible trazar estrategias sostenibles de superación de la pobreza. De cualquier manera, mejorar el "ambiente macroeconómico" ha llegado a considerarse parte necesaria de cualquier estrategia global de lucha contra la pobreza, junto con la aplicación de políticas sociales y de empleo (Nghiep, 1990).

### III. Ajuste estructural, pobreza y distribución del ingreso

A parte de la necesidad de corregir los desbalances macroeconómicos y estabilizar la economía en el corto plazo, se plantea el dilema de escoger la estrategia que permita lograr un mayor crecimiento sostenible en el largo plazo, al tiempo que ayude a corregir los desbalances sociales en el mediano y largo plazo.

El camino seguido por los NIC hace ya más de dos décadas y por numerosos países en desarrollo en la última década, fue la orientación de la economía al mercado externo, con el sector privado jugando un papel central en el proceso de desarrollo.

Los resultados en ambos casos han sido un mayor peso de los sectores transables dentro de las economías domésticas. Sin embargo, el resultado en términos de distribución del ingreso y

niveles de pobreza ha sido completamente diferente comparando, por ejemplo, el desempeño de los NIC y el caso de Chile o Turquía.

En el primer caso, el ajuste estructural mejoró la distribución del ingreso a niveles comprables con los países desarrollados (Ver Cuadro No. 1), al tiempo que se alcanzaban altas tasas de crecimiento del producto (7% de crecimiento del PIB p.c. entre 1960 y 1980 -incluyendo Japón-). En dichos países, "equidad, eficiencia y crecimiento fueron complementarios, excluyendo la necesidad de políticas explícitas de atención a la distribución del ingreso o a las necesidades básicas" (Pack, 1988 p. 371).

En Chile, en cambio, el ajuste estructural en torno a la economía mundial generó grandes desequilibrios sociales, empeorando la distribución del ingreso especialmente entre 1982 y 1983 (Riveros, 1990). El desempleo se incrementó a tasas sin precedentes (alrededor del 30% en 1982 y 1983) afectando principalmente a los pobres. La proporción de indigentes y pobres subió de 28.5% en 1969 a 40.3% en 1980 y a 48.6% en 1987. El consumo real por hogar cayó entre 1978 y 1988

**Cuadro 1**  
INDICES GINI DE DESIGUALDAD  
EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

	1965	1970	1976	1987
Corea	0.34	0.33	0.38	
Taiwan	0.32	0.29	0.29	
Japón	0.38	0.42		
Estados Unidos		0.36		
Brasil	0.52	0.63		
Chile (urbano)				0.47
(rural)				0.36

**Fuente:** Chile: CEPAL 1991. Otros países: Scitovsky, T. (1985)

para los cuatro primeros quintiles y sólo aumentó para el más alto. Adicionalmente, el gasto social por persona disminuyó en 20% en este período con respecto al nivel de 1982 (García 1991), aunque se recuperó a fines de los 80. En conjunto, esta situación llevó al Gobierno Militar a aplicar políticas sociales explícitas para el mejoramiento del nivel de vida de la población, como se describe más adelante.

Turquía, por otra parte, es un caso muy relevante con fines comparativos ya que pudo realizar el ajuste macroeconómico y estructural en el "mejor" de los mundos que podría esperar un país en desarrollo sumido en una profunda crisis externa (Arincali y Rodrik 1990): abundantes flujos de capital externo (motivados en buena parte por sus políticas liberacionistas) y eliminación de cualquier vestigio de oposición política interna, lo cual permitía sostener cambios en las estructuras de precios relativos que difícilmente serían soportadas por gobiernos democráticos.

Sin embargo, el efecto distributivo en Turquía después de diez años de ajuste estructural, es desalentador: reducción del 40% en los salarios reales desde finales de los setenta, al tiempo que los mayores beneficios en que se tradujo esta reducción salarial parece haber sido apropiada por rentistas a través de mayores ingresos por intereses.

¿Qué determinó una respuesta tan desigual en términos del efecto sobre la distribución del ingreso y la pobreza en ambos grupos de países? Las evidencias no son concluyentes pero algunos

datos permiten inferir que las economías del sudeste asiático no experimentaron cuellos de botella en la oferta de factores esenciales para el desarrollo (capital físico, capital humano y tecnología) - Pack, 1988-.

En particular, el crecimiento con equidad que experimentaron estos países contó con la existencia de una agricultura moderna y el alto nivel de la educación y la capacitación técnica (Scitovsky, 1985), por medio de una combinación entre educación general y entrenamiento en los sitios de trabajo. Se dedicaron así cuantiosos recursos a la educación y también a la provisión de vivienda barata para mantener bajo el salario nominal en el sector exportador. La existencia de una oferta elástica de factores se reflejó en que sus precios relativos no se modificaron sustancialmente durante el período de ajuste estructural<sup>6</sup>.

En Chile, en cambio, el peso del ajuste recayó en el mercado del trabajo (Romaguera y Meller 1990). Los salarios reales disminuyeron en el sector informal (en las empresas de menos de 10 trabajadores, en donde el salario real es flexible). El resultado fue por lo tanto, una mayor informalización del empleo.

Al mismo tiempo, el ajuste estructural se reflejó en diferenciales crecientes de salarios entre industrias como resultado de la existencia de una fuerza de trabajo heterogénea que no podía ser incorporada fácilmente en los nuevos sectores dinámicos (Riveros 1986 y Sapelli 1990). Para Riveros, hubiera sido deseable, en el caso chileno, la aplicación de políticas microeconómicas de

6 Kim (1984) señala sin embargo, que sí hubo para Corea un cuello de botella de trabajadores calificados en la pequeña y mediana empresa, dado que muchos de ellos migraron a empresas grandes que ofrecían mejores rendimientos. Como resultado, el salario en la pequeña y mediana empresa creció más rápido que en las grandes (en proporción de 3 a 2 entre 1966 y 1977).

educación y reentrenamiento. En efecto, la rentabilidad privada de la educación se incrementó reflejando el hecho de que los empresarios consideraron la educación como un buen sustituto del capital humano específico escaso.

Un rasgo común de las experiencias de Chile y Turquía hasta el presente (y que las diferencia radicalmente de los NIC) es su inestabilidad macroeconómica. Para el caso chileno French-Davis (1990) insiste en que la regresividad de las políticas de ajuste estructural se ha debido a dicha inestabilidad del desempeño económico. Las señales que arguye son las siguientes:

- a. Se generan grandes cambios de precios relativos que permiten ganancias especulativas y desincentivan la inversión productiva y la innovación tecnológica.
- b. Se da lugar a sobreajustes del salario real que no son luego compensados.
- c. Tiende a recortarse el gasto social.
- d. La inestabilidad lleva a que las pérdidas en sectores productivos o financieros sean cubiertas por el Estado (en un esquema de socialización de pérdidas-privatización de ganancias).

En el caso de Turquía, es interesante notar que Arincali y Rodrik (1990) llegan a una conclusión similar; a pesar del crecimiento de las exportaciones, el resultado neto del experimento económico en Turquía es desalentador en términos de posibilidades sostenibles de crecimiento y de distri-

bución del ingreso. El punto más débil ha sido, de acuerdo con este análisis, la falta de respuesta de la inversión privada<sup>7</sup>. El desinsentivo a invertir parece estar directamente relacionado con la presencia de desbalances macroeconómicos: el déficit fiscal representa el 8.2% del PIB en 1982 y 5.8% en 1988. La tasa de inflación promedio durante los 80s ha sido 37%, como se observa en el Cuadro 2. Esto, junto con las altas tasas de interés, y la rápida depreciación real de la tasa de cambio, han más que compensado los incentivos de las mayores ganancias en exportaciones para invertir del sector privado.

En síntesis, este análisis destaca dos puntos importantes: 1) La estabilidad macroeconómica es un factor primordial para reducir los efectos regresivos que las políticas de ajuste estructural pueden tener sobre la distribución del ingreso y los niveles de pobreza. 2) Dicha estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para inducir incrementos significativos en las tasas de inversión del sector privado.

Sin esa dinamización de la inversión, las posibilidades de crecimiento sostenible futuro se ven seriamente comprometidas y, por ende, la posibilidad del modelo de desarrollo para promover eficazmente el desarrollo social.

#### **IV. Políticas sociales compensatorias y complementarias**

A pesar del deterioro en la distribución del ingreso en Chile durante la década de los ochenta, los indicadores sociales mejoraron (Avello y Donoso 1990, Romanguera y Meller 1990): el índice de analfabetismo, el cubrimiento de la educación

7 La tasa de crecimiento promedio de la inversión privada real fue de 1.2% en 1981-84, 9.6% en 1985-86 y -3.6% en 1987-88.



**Cuadro 2**  
**INDICADORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA 1980-85**  
**(Crecimiento Promedio %)**

	Corea	Chile	Colombia	Turquía
Producto Interno Bruto	7.9	-1.1	1.9	4.5
Inversión Doméstica Bruta	9.6	-13.5	0.6	3.6
Exportaciones	13.0	2.3	1.6	25.3
Tasa de Inflación		19.3	22.5	37.1

**Fuente:** Corea y Taiwan: Scitovsky, T. (1985) y WDR. 1987. Chile, Colombia y Turquía: World Development Report 1987

secundaria y los indicadores de mortalidad infantil y de expectativa de vida mejoraron significativamente<sup>8</sup>.

Este hecho manifiesta tal vez una de las principales enseñanzas de la experiencia chilena: políticas sociales coherentes pueden actuar eficazmente sobre la situación de los pobres aún cuando la distribución global del ingreso se haya deteriorado significativamente<sup>9</sup>. Sin embargo, en el largo plazo es el incremento en el ingreso per cápita (ligado a incrementos en la productividad multifactorial como se verá más adelante) la variable principal para la superación de los problemas de pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Como ya se señaló, la debilidad de la experiencia chilena fue la incapacidad para acompañar el proceso de reestructuración con una mayor dinámica de empleo. De hecho, políticas para la eliminación de restricciones a la creación de empleo en sectores que pueden ser dinámicos durante la reestructuración, es la otra parte de una estrategia

que junto con las políticas sociales compensatorias puede reducir los niveles de pobreza y los costos de ajuste sobre los pobres durante etapas de reestructuración económica.

En la misma dirección va la observación del Banco Mundial (World Development Report 1990) de que los países que han tenido mayores resultados combatiendo la pobreza han aplicado una doble estrategia: 1) La creación de oportunidades productivas para el trabajo como parte del proceso de desarrollo y 2) La inversión en el capital humano de los pobres.

En el caso de Chile, los principios básicos que fundamentaron las reformas sociales durante la década de los ochenta son los siguientes (Castañeda, 1990):

- 1) Otorgamiento de subsidios directos y focalizados.
- 2) Provisión de servicios a través de entes cercanos a los beneficiarios.

8 Aunque estos indicadores eran ya altos antes del golpe militar gracias al resultado de políticas redistributivas aplicadas desde principios de los 20.

9 De hecho, una vez definida la estrategia global de desarrollo, políticas "exógenas" al modelo de desarrollo dirigidas a alterar la distribución del ingreso no parecen ser muy eficaces en lograrlo y sólo puede llegar a hacerlo si alteran en forma significativa el modelo de desarrollo vigente. En el mismo sentido, la política social puede ser mucho más eficaz reduciendo los niveles de pobreza, que afectando la distribución global del ingreso (Adelman y Robinson 1989).

- 3) El papel del sector público es fundamentalmente el de financiar, regular y supervisar la prestación de servicios.
- 4) Se introduce la competencia en la prestación de servicios, de tal manera que no se discrimina entre proveedor público o privado.
- 5) El gobierno opera con un principio de subsidiariedad, proveyendo sólo aquellos servicios en los cuales el sector privado no está interesado.

Las principales enseñanzas derivadas de la aplicación de dichas reformas sociales en Chile pueden sintetizarse en los siguientes aspectos:

- 1) Focalizar es difícil, especialmente en educación (Castañeda 1990). Adelman y Robinson (1989) arguyen que la focalización resulta costosa e ineficaz. Los subsidios en vivienda, por otra parte, pueden fácilmente terminar favoreciendo a la clase media.
- 2) En contraste, las políticas focalizadas de nutrición han probado ser muy eficaces en la disminución de la tasa de mortalidad infantil (French-Davis 1991): los programas de distribución de alimentos a madres embarazadas, y alimentación en escuelas públicas han disminuido significativamente los índices de desnutrición infantil. Probablemente son más eficaces que los subsidios alimenticios, debido a que la elasticidad ingreso de la demanda de nutrientes es baja aun en consumidores de bajos ingresos por el peso que en el consumo de alimentos se otorga a otros factores diferentes a nutrición, como variedad, presentación del producto, etc. (Behrman y Declalilar, 1988).
- 3) Tampoco es muy adecuado usar criterios demasiado estrechos de focalización (como el nivel de ingreso o población desnutrida -que en este caso impide actuar en forma preventiva sobre la población-) (Raczynski 1991, Cornia y Stewart 1991).
- 4) Se requiere de un gran esfuerzo de administración, información y descentralización para tener éxito.
- 5) Muchas de las reformas sociales generan costos fiscales muy altos en el corto plazo. Esta es la razón por la cual el gobierno chileno implementó en 1990 una Reforma Tributaria orientada a financiar el gasto social y que se calcula podrá generar unos US\$600 millones anuales (Romaguera y Meller, 1990).
- 6) La descentralización puede a la postre resultar más concentradora del ingreso por la menor capacidad de planeamiento y de ejecución de los municipios más pobres. Se requiere entonces, de la aplicación de una política de equidad en la asignación de recursos humanos y administrativos (García 1991).
- 7) En la aplicación de programas compensatorios se deben evaluar tres criterios básicos: a) eficacia en términos de alcanzar la población objetivo; b) costos fiscales del programa; c) impacto sobre incentivos (Bourguignon, et. al. 1991).

## V. Los retos de largo plazo

### A. Apertura y productividad

La aplicación de estrategias de desarrollo orientadas al sector externo tiene cada vez más partida-



rios y menos críticos. Una de las razones fundamentales que se esgrime como ventaja sobre las estrategias proteccionistas es el impacto positivo que tendría sobre la productividad gracias a la disciplina de mercado que genera la exposición a la competencia mundial.

Sin embargo, no hay evidencias que permitan apoyar la existencia de un nexo preciso y menos causal entre regímenes comerciales y productividad total de los factores (Pack 1988). El ejemplo coreano, que es citado frecuentemente como prueba de dicha relación, se aclara cuando se hacen correcciones por utilización de la capacidad. Aludiendo a la experiencia de las economías exportadoras del sudeste asiático señala Pack: "El rápido crecimiento exportador (...) durante los períodos de liberalización no se manifiesta definitivamente en medidas convencionales por el lado de la oferta".

Las ventajas de una economía doméstica más abierta al sector externo pueden aparecer, sin embargo, dentro de otra perspectiva: permite mantener la productividad frente a una rápida absorción de factores<sup>11</sup> que de otra manera, en una economía concentrada sobre el mercado doméstico, llevaría rápidamente a la presencia de rendimientos decrecientes ante la imposibilidad para darle salida en el mercado a un producto creciendo a tasas significativamente altas (Pack, 1988). Dicha absorción rápida de factores sólo puede tener lugar por supuesto, si la inversión privada responde adecuadamente, lo cual, como se vio para el caso de Chile y Turquía, no está de ninguna manera garantizado por una política de apertura externa o de liberación de importaciones.

## B. El rol de la educación y de la inversión en capital humano

La educación parece jugar un rol central en la adecuación del aparato productivo para sostener tasas más altas y de crecimiento sostenidos: "A un bajo nivel de educación, el esfuerzo de transformar la estructura productiva rápidamente vía exportaciones habría llevado a una declinación en las productividades marginales y por lo tanto a un incremento en los costos, desacelerando o abortando la expansión exportadora (en los países del sudeste asiático)" (Pack).

El papel de la educación (en una acepción amplia) como dinamizador de la productividad y del crecimiento se puede constatar también en la experiencia histórica de los países desarrollados. Saxonhouse (1977) muestra en un estudio para la industria textil japonesa de principios de siglo, que el crecimiento del producto y los cambios en los procesos de absorción y expulsión de mano de obra no pueden ser explicados solamente por cambios en los insumos convencionales. Estos mostraron tener un gran impacto sobre la productividad, la expansión del trabajo y el capital y la elasticidad de sustitución entre el trabajo y el capital. Entre dichos insumos no convencionales, la experiencia y la educación de los trabajadores tuvieron uno de los mayores impactos. También significativo resultó el efecto del entrenamiento empresarial, aunque de menor magnitud.

Igualmente Wheeler (1980) estimando un modelo simultáneo que relaciona productividad y variables de capital humano, encuentra una fuerte significancia de indicadores de nutrición y

11 En Corea, por ejemplo, el crecimiento anual promedio en la utilización de factores en la manufactura fue de 13% para capital y de 5.3% para trabajo.

salud como determinantes del crecimiento de la productividad<sup>12</sup>.

## VI. Conclusión

Los efectos de un proceso de ajuste estructural sobre la distribución del ingreso, el empleo y la pobreza, están fuertemente ligados a:

- 1) La posibilidad de desenvolver las reformas en un ambiente macroeconómico estable.
- 2) La capacidad de la política económica para inducir una respuesta positiva de la inversión privada.
- 3) El grado de respuesta de los mercados laborales a las nuevas señales de precios de la economía, y
- 4) La obtención de mayores tasas de crecimiento de la productividad multifactorial.

El problema básico es que ninguna de los anteriores elementos está implicado como consecuencia necesaria de una estrategia de desarrollo basada en el sector externo. Se requieren entonces políticas específicas que permitan garantizar esas condiciones y mantenerlas en el largo plazo. Si esto no se logra, la capacidad de crecer en forma sostenida en el largo plazo y de promover eficazmente el desarrollo social se ve seriamente comprometida.

La aplicación de políticas sociales compensatorias o complementarias puede contribuir sin

duda a mitigar el efecto negativo de los procesos de reestructuración sobre los niveles de pobreza, aunque sea menos eficaz para alterar la distribución del ingreso implicada en una estrategia de desarrollo específica.

La necesidad de dichas políticas sociales y sus consiguientes costos fiscales, es proporcional al grado en el cual una economía en proceso de ajuste estructural fracasa en generar estabilidad, o en proporcionar un crecimiento de la inversión y de la productividad y respuestas flexibles de los mercados a las nuevas señales. Las economías del sudeste asiático lo lograron y por ello no requirieron de políticas sociales especiales, al menos a gran escala.

La estrategia exportadora abre un espacio muy importante para el crecimiento económico, en tanto puede ayudar a corregir distorsiones que redundan en un funcionamiento ineficiente de algunos mercados y por el efecto consiguiente sobre la reasignación de factores<sup>13</sup>. Pero en un horizonte más largo, la estrategia fundamental tiene que ver con el logro de una mayor productividad agrícola e industrial que no está de ninguna manera garantizada en forma automática por una estrategia aperturista, como ya se ha señalado. Se requiere de la aplicación de políticas explícitas de incrementos en la productividad dirigidas al sector agrícola y al sector industrial. Y se requiere de políticas de inversión en capital humano que permitan mantener una senda de expansión del producto y del empleo al mismo tiempo que se aumenta la productividad multifactorial.

12 Una buena síntesis de estudios sobre el efecto de la educación, nutrición y salud sobre la productividad está en Horton y King (1981), y más recientemente Behram y Deolalikar (1988) sobre nutrición, así como Shultz (1988) sobre el efecto de la educación.

13 En la terminología usual, se da una "ineficiencia técnica" cuando se utilizan mayor cantidad de recursos de los que serían necesarios para obtener un nivel dado de producto, mientras que se produce una "ineficiencia alocativa o de asignación" cuando se usa la relación capital-trabajo "incorrecta" desde el punto de vista de la relación de precios correctos en los mercados de bienes y factores. Presumiblemente, estrategias de desarrollo orientadas al sector externo permiten corregir ambos tipos de ineficiencia.

## Referencias Bibliográficas

- Adelman, Irma and Robinson, Sherman (1989) "Income Distribution and Development", en Chenery, Hollis y Srinivasan T.N. (eds.), *Handbook of Development Economics*, North Holland.
- Aricanli, T. and D. Rodrik (1990) "An Overview of Turkey's Experience with Economic Liberalization and Structural Adjustment". *World Development*, Vol. 18, No. 10.
- Avello, Ricardo y Donoso, Pedro (1990), "Desarrollo socioeconómico de Chile: Un análisis comparativo para América del Sur", *Cuadernos de Economía*, abril, Santiago.
- Behrman and Deolalikar (1988) Ch. 14: "Health and Nutrition", en Chenery, Hollis y Srinivasan T.N. (eds.), en Chenery, Hollis y Srinivasan T.N. (eds.), *Handbook of Development Economics*, North Holland.
- Bourguignon, F., De Melo, J. and Suwa, A. (1991) "Distributional effects of Adjustment Policies: Simulations for Archetypes Economies in Africa and Latin America", *The World Bank Economic Review*, Vol. 5, No. 2, May.
- Castañeda, Tarsicio, (1990) *Para Combatir la Pobreza: Política Social y Descentralización en Chile durante los 80*, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Cornia, Giovanni Adrea y Stewart, Frances (1991) "Sistema fiscal, ajuste y pobreza", *Colección Estudios Cieplan*, No. 31, marzo.
- Dasgupta, P. and Ray, Debraj (1987) "Inequality as a Determinant of Malnutrition and Unemployment: Policy", *The Economic Journal*, 87, March.
- Dornbusch, Rudiger y Edwards, Sebastian (1990), "Macroeconomic populism", *Journal of Development Economics*, abril.
- French-Davis, Ricardo (1991), "Desarrollo económico y equidad en Chile: Herencias y desafíos en el retorno a la democracia", *Colección Estudios Cieplan* No. 31, marzo.
- García Hurtado, Alvaro (1991), "Las orientaciones de la política social", *Colección Estudios Cieplan* No. 31, marzo.
- Horton and King (1981) "Labour Productivity: Un Tour d'Horizon", *World Bank Staff Working Papers* No. 497.
- Kim, Jae Won (1984) "CES Production Functions in Manufacturing and Problems of Industrialization in LDCs: Evidence from Korea". *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 33 No. 1, October.
- Luders, Rolf (1988), "Veinticinco años de ingeniería social en Chile: Un breve ensayo sobre la historia económica del período 1963-1988", *Cuadernos de Economía*, diciembre, Santiago.
- Nghiep, Le Thanh (1990) "Social Aspects of Development: Poverty Alleviation in Developing Countries", IDCJ Staff Occasional Note, No. 1 International Development Center of Japan, March.
- Ocampo, José Antonio (1991), "Determinantes y perspectivas del crecimiento económico en el mediano plazo" y en Lora, E. (ed.), *Apertura y Crecimiento: el Reto de los Noventa*, Tercer Mundo Editores - Fedesarrollo.
- Pack, Howard (1988) "Industrialization and Trade" en Chenery, Hollis y Srinivasan T.N. (eds.) *Handbook of Development Economics*, North Holland.

Raczynski, Dagmar, (1991), "Descentralization y políticas sociales: Lecciones de la experiencia chilena y tareas pendientes", *Colección Estudios Cieplan*, No. 31, marzo.

Ravi, Kanbur (1987) "Measurement and Alleviation of Poverty (With an Application to the Effects of Macroeconomic Adjustment)", *IMF Staff Papers*, Vol. 34, No. 1, March.

Riveros, Luis A. (1986), "Labor market maladjustment in Chile: Structural economic reforms and friction among sub-markets", *Análisis Económico*, Santiago, noviembre.

Riveros, Luis A. (1990), "Empleo y salarios en un contexto de ajuste macroeconómico", *Estudios de Economía*, Universidad de Chile, diciembre.

Romaguera, Pilar y Meller, Patricio (1990), "Crisis, ajuste exitoso y costo social: Chile en la década del 80", *Mimeo*, Cieplan, diciembre.

Sapelli, Claudio (1990), "Ajuste estructural y mercado de trabajo. Una explicación de la persistencia del desempleo en Chile, 1975-1980", *Estudios de Economía*, Universidad de Chile, diciembre.

Saxonhouse, G. (1977) "Productivity Change and Labor Absorption in Japanese Cotton Spinning 1891-1935", *The Quaterly Journal of Economics*, No. 2, May.

Schultz, Paul (1988) "Education, Investments and Returns", en Chenery, Hollis y Srinivasa T.N. (eds.), *Handbook of Development Economics*, North Holland.

Scitovsky (1985), "Economic Development in Taiwan and South Korea: 1965-81", *Food Research Institute Studies*, 19.

Squire, Lyn (1991), "Introduction: Poverty and Adjustment in the 1980's en A Symposium Issue on the Analysis of Poverty and Adjustment. *The World Bank Economic Review*, May, Number 2, Vol. 5.

Wheeler, D. (1980) "Basic Needs Fulfillment and Economic Growth: A Simultaneous Model", *Journal of Development Economics*, 7, No. 4, December.

World Bank (1987), *World Development Report*.

World Bank (1990), *World Development Report*.