

La paradoja de la reforma de mercado exitosa en América Latina: fortalecer el rol del Estado

JUDITH TEICHMAN

Revista Cultura Económica
Año XXVIII • N° 77/78
Septiembre 2010: 30-45

1. Introducción

A lo largo de los años 80 y 90, la liberalización del mercado fue acogida como la panacea para los problemas económicos de los países del sur, en particular aquellos de América Latina. Chile, Argentina y México llevaron a cabo programas extensivos de reforma del mercado (liberalización del comercio, privatización y desregulación). Sin embargo, los resultados para estos casos han sido considerablemente disímiles. A pesar de enfrentar una baja económica en 1998 como consecuencia de la crisis asiática, los índices de crecimiento en Chile promediaron el 5,5% entre 1990 y 2007 y la pobreza cayó del 39% de la población en 1987 al 13,7% en 2006 (ECLAC 2009, 11). México ha sufrido crisis económicas y su crecimiento ha sido lento en general. Con una crisis económica grave en 1995, la pobreza se disparó y en 2008 alcanzó al 31,7% de la población (*Ibid.*). Mientras que Argentina alcanzó índices de crecimiento económico positivos durante la mayor parte de los 90, una crisis económica grave en 2001 elevó la pobreza al 45,4% en 2002, aunque en 2006 cayó al 21,1% (*Ibid.*). Podría decirse que la experiencia de reforma del mercado en Argentina fue la más decepcionante, ya que Argentina había tenido uno de los niveles de vida más altos de América Latina antes de la crisis de la deuda y la era de la reforma de mercado consiguiente.

Estos resultados dispares son llamativos porque se ha culpado a la reforma del mercado por los resultados insatisfactorios en México y Argentina, mientras que se la acogió como un ingrediente fundamental para la historia del éxito en Chile. Si bien los tres casos sufrieron

problemas de debilidad estatal, Chile emergió de su experiencia de reforma del mercado con un Estado notablemente más fuerte y con una estrategia de exportación coherente que fue generadora de trabajo.¹ Un enclave burocrático independiente que sobrevivió a la experiencia de reforma radical del mercado pudo llevar adelante su visión de crecimiento liderado por la exportación. En México y Argentina, por otro lado, los estados ya débiles se vieron debilitados aún más por la reforma del mercado y se caracterizaron por una base de coalición que fue fuerte y efectivamente, anti-estatal.

2. Argentina: un Estado débil y fuerzas sociales fuertes

Históricamente, Argentina ha tenido el Estado más débil de nuestros tres casos y las fuerzas sociales más poderosas. El crecimiento dinámico basado en la exportación del siglo XIX produjo una clase adinerada dominante de terratenientes y empresarios y un poderoso movimiento obrero independiente. Hasta que los peronistas llegaron al poder en 1943, los grandes empresarios terratenientes/industriales controlaban el Estado, en gran medida a través de la representación directa dentro del gabinete. Cuando los peronistas tomaron el poder, tanto los obreros organizados como los pequeños y medianos empresarios (representados por la Confederación General Económica) obtuvieron representación directa en los niveles más altos del poder político. Debido a que los obreros y sus aliados, por un lado, y las grandes clases adineradas, por el otro, fueron prácticamente equilibrados, la política económica entre 1955

y principios de los 70 osciló entre programas expansivos y programas restrictivos: un reflejo de la coalición vacilante de las fuerzas sociales que respaldaban al Estado. Argentina, por consiguiente, no logró desarrollar una burocracia estatal capaz de moldear la política económica independientemente de la política de turno. Si bien en los 60 comenzaron a participar en el Estado tecnócratas altamente capacitados, fueron confinados a áreas particulares dentro del aparato estatal argentino, por lo que no pudieron tener una influencia decisiva en la política y se fueron con los cambios de régimen o de dirección política. A partir de aquí, la política y los resultados del desarrollo económico reflejaron las presiones ejercidas por grupos particulares. La industria, por ejemplo, se volvió dependiente de los insumos importados pues los empresarios se esforzaban por asegurar la protección de sus propios productos y obtener la importación fácil de insumos industriales. La preocupación por la promoción de la exportación industrial fue escasa.

El período de gobierno militar entre 1976 y 1983 marcó un mayor debilitamiento del Estado debido a que el régimen militar privilegió a los grandes empresarios y los intereses económicos. Los intereses de estos adinerados poderosos apuntaron a puestos importantes en el gabinete y proporcionaron acceso directo a los niveles más altos del poder político.² Con la decisión de hacer más eficiente al Estado mediante la subcontratación de una variedad de actividades empresariales públicas, se proporcionó a algunas grandes compañías industriales de mantenimiento, transporte, consultoría y exploración petrolífera mercados asegurados, privilegios impositivos, pagos garantizados y créditos accesibles del Banco de la Nación. La superposición de propiedad entre estas grandes compañías y la banca privada facilitó el acceso a los mercados financieros internacionales y la especulación financiera. Estos mismos empresarios fueron los que se beneficiaron del rescate por parte del gobierno del sector bancario privado cuando la crisis económica golpeó a Argentina en 1980. Si bien la dictadura militar reprimió al movimiento obrero, no lo sofocó, y éste siguió funcionando como un importante actor político al presionar, por ejemplo, contra varias privatizaciones que se intentaron durante el período. Tanto el movimiento obrero organizado como los intereses de los grandes adinerados generarían

desafíos políticos difíciles para la reforma del mercado en Argentina.

Las reformas del mercado en Argentina fueron llevadas a cabo bajo el presidente peronista Carlos Menem (1989-1999) en tiempo récord: para 1994 la mayoría de las compañías públicas federales habían sido privatizadas; incluso aquellas de áreas “sacrosantas”, como el petróleo y el comercio, se habían liberalizado. Si bien el presidente Menem pudo haber tenido la opinión pública general de su lado durante los primeros años de la reforma del mercado (dado el reciente impacto traumático de la hiperinflación de 1989 y 1990), construyó una alianza a favor de la reforma del mercado de alcance limitado. Se alió con el CEA (Consejo Empresario Argentino), la organización que integraba a los presidentes de los 40 *holdings* más poderosos del país, mientras que otros intereses empresariales no tenían acceso al Estado. Entre las uniones sindicales, Menem se ganó el apoyo leal de un grupo importante de sindicatos del sector público (los sindicatos de empresas públicas que eran candidatos para la privatización): el “Grupo de 15”. Una vez iniciada, la reforma del mercado fue conducida también por un equipo de tecnócratas estatales liderados por el Ministro de Economía, Domingo Cavallo. Tanto los grandes aliados comerciales de Menem como los tecnócratas de la reforma del mercado eran fuertemente antiestatales. Además, Domingo Cavallo estaba especialmente preocupado por la perspectiva de otra espiral inflacionaria y por tanto aseguró una política de tasa de cambio que fijaba el peso al dólar (el Plan de Convertibilidad): una política que se volvería especialmente perjudicial para las exportaciones argentinas.

El intento de reformar el mercado estuvo minado de dificultades políticas: las grandes empresas temían la liberalización comercial y los obreros potencialmente lucharían contra la privatización. Si bien Menem usó una amplia panoplia de métodos políticos que involucraban la persuasión y en ocasiones la represión, el patrimonialismo (el intercambio de premios materiales para obtener apoyo político) se convirtió en el instrumento clave para mantener unida su alianza de seguidores. Si bien esta manera de crear apoyo político tiene una larga historia en la política argentina, es importante comprender las condiciones que hacen que dichos atributos político-culturales se fortalezcan

con el tiempo, en lugar de disminuir. En el caso de Argentina, la dificultad extrema de instituir rápidamente semejante reforma de largo alcance en un contexto de fuerzas sociales poderosas fue el ingrediente clave.

Por lo tanto, en su esfuerzo por garantizar que las grandes empresas exportadoras estuvieran de su lado, el presidente Menem se aseguró de que fueran éstas las que se beneficiaran con las deducciones fiscales diseñadas para estimular las exportaciones. Como consecuencia, para 1995 la mitad de las exportaciones del país estaban en manos de sólo 30 empresas (*Latin America Weekly Report*, 22 de octubre de 1992, p. 3 y 30 de noviembre de 1999, p. 558). Pero fue la privatización lo realmente clave para asegurar el apoyo de potenciales oponentes empresariales, en particular de contratistas del Estado que habían prosperado bajo el gobierno militar. Por consiguiente, algunas compañías nacionales, que en su mayoría habían sido contratistas del gobierno, se involucraron en el desarrollo de propuestas de privatización, asegurándose de esa forma ofertas ganadoras y términos ventajosos. Estas empresas formaron parte de consorcios de bancos multinacionales y compañías extranjeras que compraron empresas públicas (Azpiazu y Vispo 1994, 138). Los compradores también se involucraron de cerca en el desarrollo de los esquemas de regulación para sus actividades compradas recientemente. Los conglomerados hicieron contribuciones con campañas pesadas al partido peronista: según informes oficiales, los seis principales conglomerados contribuyeron con \$700.000 cada uno a la campaña de Menem de 1989, mientras que Bunge y Born señala que su contribución real fue de 3 millones de dólares (*Latin American Weekly Report*, 8 de julio de 1993, 308).

Los métodos de canje también se usaron para generar apoyo leal en el sector obrero. Jorge Triaca, por ejemplo, de la Unión de Obreros y Empleados Plásticos y líder del “Grupo de 15”, fue designado ministro de Trabajo y en 1991 interventor de SOMISA (Sociedad Mixta Metalúrgica Argentina, compañía metalúrgica estatal). Se apuntó a sindicatos estratégicos para los beneficios materiales, en especial a través de la manipulación de los fondos de bienestar social (obras sociales). Una vez que los aliados de Menem se colocaron a cargo de estos fondos, se distribuyeron en forma altamente discriminatoria en favor de esos sindicatos, tales como el sindicato

de trabajadores ferroviarios y el sindicato de empleados estatales, cuyo apoyo necesitaba Menem para la privatización. Otras de las tácticas empleadas fueron los aumentos selectivos de los sueldos al proporcionar privilegios a algunos sindicatos y acuerdos privados que daban acceso a los líderes de sindicatos a fondos adicionales. Sin embargo, considerando la fuerza del sector obrero en Argentina, el régimen menemista logró pocos progresos en la flexibilización laboral y la reforma de los seguros sociales.

La reforma del mercado, por lo tanto, fue dominada en primera medida por asuntos de exigencia política. El golpe inflacionario de 1989 y 1990, el aumento de la movilización política, la necesidad acuciante de abordar la crisis económica y la hiperinflación en forma decisiva frente a la falla de la heterodoxia, todos empujaron al gobierno inexorablemente hacia la reforma radical. En el caso de Argentina, el Banco Mundial también se vio muy involucrado y exigió que se llevara a cabo un programa de reforma radical del mercado lo más rápidamente posible. Las dificultades políticas extremas para llevar adelante la reforma fomentaron una serie de métodos patrimoniales que corrompieron el proceso, crearon oligopolios, y contribuyeron con las dificultades económicas más adelante, en particular en la forma de resistencia firme a la devaluación. El programa de promoción de la exportación que sí existía beneficiaba a un grupo muy pequeño de intereses empresariales: como tal no era capaz de activar el crecimiento en toda la economía.

Con un Estado históricamente débil, no quedaba un nicho burocrático en que las ideas a favor del Estado pudieran sobrevivir para influir en la política económica. Como consecuencia de todos estos factores, no había estrategia que asegurara el crecimiento sostenido a través de la exportación que generara empleo. La postura fuertemente en contra del Estado, por parte de las grandes empresas, hizo que fuera poco probable que el proyecto menemista de reforma del mercado incorporara algún elemento a favor del Estado que pudiera producir una estrategia más amplia de promoción de la exportación generadora de empleo. En efecto, la preocupación por la inflación que alineó la moneda al dólar estadounidense perjudicó las exportaciones. Es más, los grandes conglomerados, debido a que tenían acceso a los mercados financieros internacionales y a que quedaron muy endeudados

en dólares estadounidenses, tenían un fuerte interés creado en mantener la convertibilidad: la devaluación tendría consecuencias devastadoras para el monto de su deuda. Argentina siguió dependiendo de los productos tradicionales para generar ganancias por exportación y de un sector industrial incompetente para la expansión del empleo.

3. México: la desaparición del control estatal en un régimen liberal

El Estado mexicano era considerablemente más fuerte que el argentino, pero también se debilitó con el tiempo y finalmente, demostró ser incapaz de dar forma a una estrategia económica que generara crecimiento económico y prosperidad equitativa. Durante gran parte del siglo XX, el Estado mexicano adoptó un rol activo en la economía: redistribuyó la tierra, financió emprendimientos industriales y estableció compañías en sectores estratégicos de la economía, como el acero y la energía. Por un tiempo, el caso de México fue considerado muy exitoso con un crecimiento sostenido que promediaba el 6% por año entre 1940 y fines de los 60.

A diferencia de Argentina, México sí desarrolló acuerdos altamente efectivos capaces de contener a las clases populares: el Partido de la Revolución Institucionalizada (PRI), que integraba y eventualmente controlaría a las organizaciones nacionales de trabajadores y campesinos. Además, el Código Laboral de 1931, que requería que los sindicatos obtuvieran reconocimiento legal por parte del Estado como condición para involucrarse en paros, dio a éste los medios para favorecer a los sindicatos que cooperaran y castigar a los que así no lo hicieran. El empleo estatal fue otro instrumento para asegurar la quietud política. A medida que cada nuevo presidente llegaba al poder cada seis años, la burocracia mexicana era reemplazada casi enteramente, dándole al nuevo gobierno la oportunidad para recompensar a los que lo apoyaban y propagando los puestos estatales entre la clase media. Por lo tanto, como en Argentina, no logró desarrollarse una burocracia estatal independiente. En México hubo poca continuidad entre las políticas de gobierno en gobierno.

Como en el caso de Argentina, el sector privado penetró en el Estado y moldeó la política económica a través de su representación formal en varios directorios y comisiones.³ Usaron esta representación para asegurarse de que pudieran comprar de las fuentes más baratas y vender a un mercado altamente protegido, lo que generó una estructura industrial desintegrada e incompetente. Parecería que los burócratas del gobierno, en particular aquellos dentro de NAFINSA, el banco de desarrollo del Estado, estaban al tanto de este problema y de otros relacionados con la naturaleza de la industrialización mexicana, pero no tenían el poder para imponer un régimen de protección más racional frente a la resistencia empresarial (Izquierda 1964, 287). Los burócratas del Estado mexicano también estaban preocupados por la incapacidad de la industria para competir en los mercados extranjeros y defendían el aumento de la participación en el comercio internacional, lo cual generó la gradual aparición de algunas medidas que estimulaban la exportación. Un programa que se convertiría en un componente importante del nuevo modelo de mercado fue el Programa de Industrialización Fronteriza (zonas de proceso de exportaciones o maquilas), introducido en 1965. Este programa permitía la libre importación de insumos industriales para los productos a ser exportados y mantener el costo de mano de obra bajo a través de sindicatos controlados por el gobierno. De todos modos el sector de las maquilas siguió siendo pequeño hasta los 80. Frente a un sector industrial incompetente y una rígida resistencia a cualquier cambio en la política industrial, hacia los 70 México buscaba asegurarse ganancias significativas por comercio exterior a través del crecimiento generado por la exportación de petróleo. Esta estrategia fracasó con la caída de los precios del petróleo en 1980, lo cual generó una crisis económica y el giro hacia la reforma del mercado.

El programa de reforma del mercado de México fue iniciado por el gobierno del presidente de la Madrid (1983-1988), pero los años del gobierno de Carlos Salinas (1989-1994) marcaron el punto culminante en el programa de liberalización del mercado del país. Con un sistema corporativo en funcionamiento para contener al sector obrero, los métodos patrimoniales fueron dirigidos en gran medida hacia la consolidación de grandes aliados empresariales. Éstos, como en el caso de

Argentina, inicialmente temían la liberalización comercial. Si bien ésta se completó totalmente en 1988, las desinversiones más importantes ocurrieron después de 1989. La firma del North American Free Trade Agreement (NAFTA) en 1994 impulsó aún más la apertura de la economía mexicana y señaló la meta de una mayor integración con la economía estadounidense. A diferencia de Argentina, México siguió un modelo de exportación nuevo, que implicó inversiones extranjeras, la ampliación del rol del sector de maquilas y un aumento en las exportaciones de manufacturas. Sin embargo, el nuevo modelo no fue capaz ni de dinamizar la economía ni de proporcionar la expansión del empleo para la reducción significativa de la pobreza.

En México, la fuerza detrás de la reforma de mercado era una elite tecnocrática que quería una reforma radical y que se había elevado a través del aparato estatal. Este grupo formó una alianza con el conglomerado de ejecutivos más grande del país, representado por el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN), organización por los 37 hombres de negocios más importantes del país. Al igual que su contraparte argentino, el CEA, mantuvo el acceso más directo e inmediato al presidente y a los ministros del gabinete. Las grandes empresas apoyaron al PRI con generosas contribuciones económicas. Como en Argentina, los conglomerados fueron los principales beneficiarios del programa de exportación que proporcionaba trato preferencial y créditos, y eran éstos los que compraban a las compañías privatizadas, en un proceso considerado ampliamente como lo que facilitó la compra de compañías públicas por parte de los amigos del presidente. Y, al igual que las grandes empresas argentinas, las grandes empresas mexicanas se oponían fuertemente a la participación del Estado en la economía y al sector obrero: de ahí su natural alianza con la reforma de mercado. Sin embargo, debido a que México tenía en ese momento un régimen autoritario de partido único con un mecanismo corporativo de control político, a diferencia de Argentina, el régimen mexicano estaba más capacitado para superar la resistencia obrera y utilizó la represión en forma considerable y con mayor frecuencia. Si bien las leyes de trabajo no se modificaron durante ese período, hubo considerable flexibilización laboral *de facto*.

En cierta medida la estrategia de México

fue exitosa: las exportaciones de manufacturas pasaron de formar el 50% del valor total de exportaciones en 1988 a más del 80% en 2009 (Moreno-Brid, Carpizo y Bosch 2009, 159). La actividad de exportación, llevada a cabo por no más de 300 grandes empresas nacionales e internacionales, era concentrada, aunque menos que en el caso de Argentina. Sin embargo este proceso no generó suficiente empleo. Con la liberalización comercial, muchas empresas nacionales que no podían competir se fueron en picada. Mientras tanto, la mayoría de las empresas exportadoras, muy dependientes de los insumos extranjeros y de las ventas internacionales, no fueron capaces de impulsar el crecimiento y la expansión del empleo en otras partes de la economía. El sector de maquilas, que el Estado extendió a lo largo del país en un esfuerzo por expandir el empleo, se integró en forma especialmente pobre con el resto de la economía y no logró constituirse como un generador de empleo a largo plazo.⁴

El proceso de la reforma de mercado mexicana, a diferencia de la argentina, sí tuvo una estrategia de crecimiento de las exportaciones para las manufacturas. Pero la estrategia sólo tuvo éxito limitado en cuanto a crecimiento sostenido y generación de empleo. Así como en Argentina, un Estado débil y la falta de independencia burocrática, no dejaron lugar para que germinara una estrategia más estatal en favor del comercio. Y una vez más, la reforma del mercado liderada por alianzas estuvo a cargo de conglomerados y tecnócratas que rechazaron cualquier rol sustancial por parte del Estado. La presencia de mecanismos corporativos de control político, sin embargo, implicó que una estrategia de exportación basada en mano de obra barata (las maquilas) fuera, durante un tiempo, viable. Como en el caso de Argentina, las alianzas del tipo de “amiguismos” con los conglomerados poderosos tendrían consecuencias nefastas a largo plazo, que continuarían inhibiendo un rol más activo por parte del Estado.

4. Chile: liberalización del mercado y fortalecimiento del Estado

El Estado chileno fue históricamente débil: como nuestros otros dos casos, muy impregnado de los intereses empresariales. A medida que la política se volvió más polarizada, comenzó a

responder directamente a los caprichos del partido o coalición de partidos dominante. Hasta fines de los 60, la elite económica y política de Chile se destacó entre sus equivalentes latinoamericanos por su flexibilidad en permitir el desarrollo de mecanismos electorales de representación política. La experiencia larga y relativamente exitosa del país en la democracia electoral produjo una serie de gobiernos que perseguían políticas populares pero cada vez más profundas y decisivas. A medida que la política se volvió más polarizada sobre los asuntos de redistribución tal como la reforma agraria, el eje político del país se quebró y dio como resultado el caos económico, asentando las condiciones para el golpe militar de 1973. Este golpe derrocó al gobierno socialista electo de Salvador Allende (1970-1973) e inició un programa de reforma del mercado de largo alcance.

Durante los años que precedieron al golpe militar, el Estado chileno compartió muchas de las características de los otros dos casos. La burocracia estatal de Chile no constituía una institución autónoma a pesar del hecho de que desde los años 30 estuvo formada cada vez más por individuos altamente capacitados. En un contexto de competencia política en aumento (desde mediados de los 60), las presiones políticas dominaron la orientación de las políticas, en especial durante los años de Allende, cuando la movilización política llegó a su cima. Además, casi todos los niveles administrativos medios y altos eran un botín del gobierno y los ministros y agencias públicas de Chile a menudo reclutaban y utilizaban las fuerzas sociales para proteger o aumentar sus intereses institucionales. La colonización del Estado por intereses industriales particulares (su representación en comisiones responsables de la distribución de licencias de importación, por ejemplo) produjo un sector industrial compuesto en gran medida por bienes de consumo livianos con fuerte dependencia de los insumos industriales importados.

A pesar de la permeabilidad del Estado y del nivel creciente de polarización política, hubo, sin embargo, un nicho dentro del Estado chileno donde la capacidad burocrática, con un conjunto distintivo de metas en cuanto a políticas, estaba germinando. La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) se estableció en 1939 para supervisar el desarrollo de infraestructura, proporcionar financiamiento al sector privado y crear emprendimientos en una variedad de

sectores económicos importantes donde el sector privado no quería o no podía invertir. Durante los 60 y principios de los 70, una capa burocrática dentro de CORFO fue capaz de aislarse, hasta cierto punto, de las presiones políticas e iniciar una variedad de programas que más tarde se volverían importantes. Entre 1964 y 1970, por ejemplo, hizo avanzar la idea de desarrollar una industria de procesamiento agrícola competitiva a nivel internacional, y tomó medidas para incrementar la producción de la industria pesquera. En 1967, CORFO estableció un Plan de Desarrollo Frutícola que proporcionó varias medidas que contribuirían al éxito posterior en las exportaciones: análisis de mercado, tecnología, crédito, reintegro de aranceles. Sin embargo, no se tomaría conciencia de la importancia de estas medidas hasta después de 1985.⁵

El golpe militar de 1973 implicó una nueva alianza de fuerzas sociales dirigida a dar por terminado el experimento socialista de los años de Allende. El período de gobierno militar tuvo dos fases distintas (1974-1981 y 1985-1989), interrumpido por el colapso económico de 1981-1983. El primer período implicó una alianza de gobierno entre los militares, un grupo de tecnócratas conocido como los "Chicago boys"⁶ y los ejecutivos/propietarios de los principales conglomerados del país. El primer período vio la implementación de un programa de estabilización draconiano, que implicaba liberalización comercial abrupta, privatización y efectivización estatal. Como en los otros dos casos, los grandes conglomerados fueron los principales beneficiarios del nuevo modelo económico: compraron empresas públicas a precios bajísimos y se beneficiaron con las medidas de promoción de la exportación. La represión del sector obrero y una nueva ley de trabajo (1979) mantuvieron bajos los costos del trabajo mientras que un gran número de campesinos perdió el acceso a la tierra y recurrió al trabajo rural asalariado. La liberalización del comercio había producido muchas bancarrotas y el desempleo se disparó. Después de 1979, con el peso fijado al dólar estadounidense, las exportaciones de Chile perdieron competitividad a medida que subía el valor de la moneda nacional. Esta fase inicial finalizó con las crisis económicas de principios de los 80. Al igual que en los otros casos, el colapso económico se vio exacerbado por el

comportamiento de los grandes conglomerados que pidieron préstamos en forma imprudente y se resistieron a la devaluación.

Sin embargo, en el caso de Chile, el colapso económico del país trajo aparejado un importante ajuste en el modelo de reforma del mercado: un ajuste que generó un rol del Estado con nuevo vigor; un programa sectorial explícito de promoción industrial y medidas de promoción de la exportación. Además, y a diferencia de nuestros otros dos casos, el colapso económico precipitó la apertura a un sector de grupos comerciales mucho más amplio, incluso aquellos que apoyaban un rol más activo por parte del Estado. Ahora se proporcionaba a las empresas una variedad de canales por los que podían tener cierta influencia en la dirección de la política económica. La política económica se volvió más pragmática, reintroduciendo un rol para el Estado y haciendo posible la realización de muchos de los primeros proyectos de CORFO.

Así, a pesar de la retórica antiestatal de la liberalización del mercado, CORFO expandió en forma continua su panoplia de medidas estatales de promoción de la exportación (subsidios, créditos) para el desarrollo de las industrias de papel, cartón y madera. Algunos burócratas de CORFO establecieron nuevas instituciones para promover el crecimiento industrial y la expansión de la exportación. Fundación Chile, por ejemplo, inició el cultivo de salmón en 1982 y llevó a cabo la primera producción comercial de salmón en 1986-87. Hacia los 90, el salmón se había vuelto una de las principales exportaciones de Chile. Otra agencia clave de promoción de la exportación que creció durante este período fue PROCHILE, establecida en 1974. El rol de ésta en el estímulo de las exportaciones aumentó después de 1985, cuando incrementó su promoción de asociaciones comerciales involucradas en la adopción de nuevos métodos, estándares y actividades que llevarían a la expansión hacia los mercados de exportación. PROCHILE fue importante en la industria del tomate y en la del vino, donde una asociación de vinicultores de inspiración estatal permitía que los medianos productores de vino especializados encontraran un nicho para exportar en una industria dominada por los grandes productores.

El empleo generado por el crecimiento y la expansión de nuevas actividades de exportación

no tradicionales fue crucial para la reducción de la pobreza. La fuerza de trabajo en el sector agro-ganadero creció de 447.000 en 1975 a más de 880.000 en 1988 (Munija Antega 1993, 254). El crecimiento liderado por la exportación también tuvo importantes efectos indirectos. Hacia 1990, había 4.102 emprendimientos ligados directamente a actividades de exportación; hacia 1992 este número era de 5.432 (Aguilera Reyes 1994, 62). Asimismo, las redes de pequeños productores como proveedores de las grandes empresas se volvieron predominantes en la producción agro-industrial. Esto sucedió en especial en la industria del tomate, donde la expansión rápida de la industria desde 1981 implicó que hacia 1995 cerca de 5.000 proveedores de materia prima en el centro sur de Chile proveyeran a nueve grandes empresas (Pérez-Alemán 2000, 45). Por lo tanto, si bien la experiencia de reforma del mercado de Chile comparte algunas similitudes notables en su fase inicial con los otros dos casos, los años posteriores a 1985 se caracterizaron por un Estado con un rol fortalecido.

5. Conclusiones

Antes de la llegada de la reforma de mercado, Argentina, México y Chile compartían una serie de notables semejanzas: Estados débiles, la ausencia de una burocracia independiente y sectores industriales que, surgidos de experiencias similares de sustitución de la importación, no eran competitivos a nivel internacional. Únicamente la reforma de mercado de Chile pareció integrar en forma exitosa a Chile en los mercados mundiales de una manera que permitiera el crecimiento económico sostenido, la expansión del empleo y la reducción de la pobreza. He señalado que, paradójicamente, gran parte de este éxito se debió a un Estado fortalecido. Este fortalecimiento del rol del Estado fue producto de la crisis económica de principios de los 80, cuando se dio el debilitamiento del vínculo estrecho entre el Estado y los conglomerados y un ensanchamiento para incluir un sector más amplio de intereses económicos. El nuevo modelo económico fue también consecuencia del legado histórico peculiar de Chile que incluía la existencia y supervivencia de un nicho burocrático (dentro de CORFO) con una visión del desarrollo

de la exportación. Sin embargo, el continuo descenso de la pobreza después del retorno a un gobierno democrático en 1990 también se debió a los aumentos sustanciales en los gastos sociales. Si bien el retorno a un gobierno democrático y la presencia de un gobierno de centro-izquierda con preocupaciones por la equidad fueron esenciales, los aumentos en los gastos sociales no habrían sido posibles sin el crecimiento económico continuo liderado por la exportación que trajo aparejado la variante de reforma de mercado de Chile.

En nuestros otros dos casos, por otra parte, los Estados débiles se volvieron aún más débiles con la llegada de la reforma de mercado. La alianza estrecha entre los grandes conglomerados se mantuvo intacta a lo largo de sus procesos de reforma del mercado y moldeó las reformas de mercado que siguieron en forma fuertemente antiestatal. Si bien los que llevaron a cabo la reforma en México sí tuvieron una estrategia de expansión de la exportación, esa estrategia –he argumentado– no tuvo efectos indirectos y por lo tanto no pudo producir crecimiento económico continuo y suficiente expansión del empleo. La experiencia de la reforma del mercado en Argentina ocurrió en medio de una crisis económica profunda que incluyó altos niveles de inflación. Con la resistencia tanto de los empresarios como de los obreros, el régimen construyó una base de apoyo suficiente para hacer que el proyecto de reforma económica diera sus frutos. En este contexto, los métodos patrimoniales se volvieron la orden del día. Mientras las oportunidades materiales otorgadas a los grandes socios comerciales del régimen corrompieron el proceso de reforma, la preocupación urgente por contener la inflación a través del ajuste de la tasa de cambio frenó las exportaciones. Hubo comparativamente poco hincapié en una estrategia de exportación en el caso de Argentina que hubiera podido tener efectos de contagio en el resto de la economía y producir un crecimiento económico sostenido.

Si bien Chile salió del proceso de reforma de mercado con mayor éxito que México y Argentina, el caso de Chile, sin embargo, también tiene sus inconvenientes. Si bien un perfil de exportación basado en exportaciones agrícolas

no tradicionales ha proporcionado empleo, no proporcionó empleo altamente calificado y de salarios altos. Una de las consecuencias de la dictadura militar fue la derrota del sector obrero. El régimen de trabajo en Chile sigue siendo muy flexible, lo que dificulta a los obreros la defensa de sus intereses, en particular en el sector rural, donde predomina el trabajo femenino mal pago. Por lo tanto, los tres países enfrentan serios desafíos de redistribución. Los altos niveles de desigualdad socioeconómica han sido exacerbados por la experiencia de exclusión de arriba a abajo de la reforma del mercado, que produjo concentraciones de riqueza aún mayores. Construir un Estado fuerte que pueda tanto llevar al crecimiento económico como a la redistribución es, por consiguiente, el desafío principal que enfrentan los tres países. Para hacerlo se requerirá el consenso social de que dicha meta es deseable.

¹ Sin embargo, la desigualdad sigue siendo alta en Chile. Volveré a tratar este punto en la Conclusión.

² El nombramiento de José Martínez de Hoz, un terrateniente, miembro de la Sociedad Rural, y de empresarios para liderar el Ministerio de Economía es el ejemplo más obvio. Los puestos de Ministro de Comercio Exterior y de Director de la Secretaría Nacional de Planeamiento también fueron ocupados por individuos vinculados con los círculos económicos más altos.

³ Sin embargo, a diferencia de Argentina, el sector privado no estaba bien integrado a los principales líderes políticos y había tensión periódica entre los líderes políticos y el sector privado.

⁴ El 97% de los componentes para la industria de maquilas eran importados y sólo el 3% eran producidos localmente. Si bien el sector de maquilas sumó cerca de 800.000 puestos de trabajo entre 1994 y 2001, perdió 250.000 puestos de trabajo después de 2001 (Polaski 2003, 16, 17).

⁵ Sobre esto ver Hira 1998 y Kurtz 2001.

⁶ Los “Chicago Boys” fueron llamados así por su educación en economía en la Universidad de Chicago.

Traducción: Carolina Piola

The Paradox of a Successful Market Reform in Latin America: Fortifying the Role of the State

1. Introduction

Through the 1980s and 1990s, market liberalization was hailed as the panacea for the economic troubles of global south countries, particularly those in Latin America. Chile, Argentina and Mexico have all carried out extensive market reform programs (trade liberalization, privatization and deregulation). But the outcomes for these cases have been markedly dissimilar. Despite facing an economic slowdown in 1998 as a consequence of the Asian crisis, growth rates in Chile have averaged 5.5% between 1990 and 2007 and poverty has declined from 39% of the population in 1987 to 13.7% by 2006 (ECLAC 2009, 11). Mexico has suffered economic crises and generally slow growth. With a severe economic crisis in 1995, poverty shot up and in 2008 stood at 31.7% of the population (Ibid). While Argentina achieved positive economic growth rates during most of the 1990s, a severe economic crisis in 2001 pushed poverty up to 45.4% by 2002 although by 2006 it had dropped to 21.1% (Ibid). Arguably, Argentina's market reform experience was the most disappointing since Argentina had had one of the highest living standards in Latin America, prior to the debt crisis and the ensuing market reform era.

Such disparate outcomes are perplexing because market reform has been blamed for the poor outcomes in Mexico and Argentina while being hailed as an important ingredient in the Chilean success story. While all three cases suffered from problems of state weakness, Chile emerged from its market reform experience with a notably stronger state and with a coherent export strategy that was job-producing.¹ An independent bureaucratic enclave that survived the radical market reform experience was able to press its vision of export-led growth forward. In Mexico and Argentina, on the other hand, already weak states were further weakened by

market reform and were characterized by a coalitional base that was strongly and effectively anti-statist.

2. Argentina: A Weak State and Strong Social Forces

Argentina has historically had the weakest state of our three cases and the most powerful social forces. Dynamic export-led growth in the XIX century produced a dominant propertied class of landowners and industrialists and a powerful and independent labor movement. Until the Peronists came to power in 1943, big landed/industrial industrialists controlled the state, largely through direct representation within the cabinet. When the Peronists took power, both organized labor and small and medium business (represented by the General Economic Confederation) gained direct representation in the highest reaches of political power. Because labor and its allies, on the one hand, and the big propertied classes, on the other, were fairly evenly matched, economic policy between 1955 and the early 1970s vacillated from expansionary programs to restrictive ones—a reflection of the shifting coalition of social forces backing the state. Argentina, therefore, failed to develop a state bureaucracy capable of shaping economic policy independently from the politics of the day. While highly trained technocrats began to enter the state in the 1960s, they were confined to particular areas within the Argentine state apparatus, were unable to have a decisive influence on policy, and left with changes of regime or policy direction. Hence, policy and economic development outcome reflected the pressures exerted by particular groups. Industry, for example, became highly dependent on imported inputs as industrialists strove to ensure protection of their own products and obtain the easy importation of industrial inputs. There was little, if any, concern for industrial export promotion.

The period of military rule between 1976 and 1983 signalled a further weakening of the state, as the military regime privileged big industrialists and financial interests. These powerful propertied interests were appointed to important cabinet posts and provided direct access to the highest reaches of political power.² With the decision to streamline the state by

contracting out a variety of public enterprise activities, a small number of large industrial companies in maintenance, transportation, consulting and petroleum exploration were afforded assured markets, tax privileges, guaranteed payment, and easy credit from the state Banco de la Nación. The overlapping ownership between these big companies and private banking facilitated access to international financial markets and financial speculation. It was these same businessmen who benefited from the government bailout of the private banking sector when the financial crisis hit Argentina in 1980. While the military dictatorship repressed labour, it did not defeat it, and labour remained an important political actor lobbying, for example, against various privatizations that were attempted during the period. Both organized labour and big propertied interests would create difficult political challenges for market reform in Argentina.

Argentina's market reforms were carried out under Peronist President Carlos Menem (1989-1999) in record time: by 1994 most federally owned public companies had been privatized, including those in sacrosanct areas such as petroleum, and trade had been liberalized. While President Menem may have had general public opinion on his side during the first few years of market reform (given the recent traumatic impact of hyperinflation in 1989 and 1990), he constructed a pro-market reform alliance that was narrow in scope. He allied closely with the CEA (Council of Argentine Business), the organization integrating the presidents of the country's most powerful 40 holding companies, while other entrepreneurial interests lacked access to the state. Among the trade unions, Menem won loyal support from an important group of unions in the public sector (trade unions in public companies slated for privatization)—the "Group of 15." Once underway, market reform was also driven by a cadre of state technocrats headed up by Economy Minister, Domingo Cavallo. Both Menem's big business allies and the market reform technocrats were vehemently anti-statist. In addition, Domingo Cavallo was especially preoccupied with the prospect of another inflationary spiral and therefore secured an exchange rate policy that pegged the peso to the dollar (the Convertibility Plan)—a policy that would become particularly harmful to Argentine exports.

The pursuit of market reform was fraught with political difficulties: big business feared trade liberalization, and labour would potentially fight privatization. While Menem used a broad panoply of political methods involving persuasion and occasionally repression, patrimonialism (the exchange of material rewards for political support) became the key instrument in binding his support alliance together. While this manner of building political support has a long history in Argentine politics, it is important to understand the conditions that cause such political cultural attributes to strengthen over time, rather than diminish. In the Argentine case, the extreme difficulty of instituting such a far-reaching reform rapidly in a context of strong social forces was the key ingredient.

Hence, in his effort to ensure that big exporting firms were on his side, President Menem made sure that it was they who benefited from tax breaks designed to stimulate exports. As a consequence, by 1995 one half of the country's exports were accounted for by only 30 firms (*Latin America Weekly Report*, 22 October 1992, p. 3 and 30 November 1999, p. 558.). But it was privatization that was really key in ensuring support from potential entrepreneurial opponents, particularly from state contractors who had prospered under military rule. Hence, a few domestic companies, mostly former government contractors, were involved in the development of the privatization tenders, thereby assuring themselves of winning bids and advantageous terms. These firms formed part of consortia of multinational banks and foreign companies that purchased public companies (Azipiazu and Vispo 1994, 138). Purchasers also became closely involved in the development of the regulatory frameworks for their recently purchased activities. The conglomerates made heavy campaign contributions to the Peronist party: officially the top six conglomerates are reported to have contributed \$700,000 each to Menem's 1989 campaign, while Bunge and Born claims that its actual contribution was \$3 million (\$US) (*Latin American Weekly Report*, 8 July 1993, 308).

Exchange methods were also used to build loyal labour supporters. Jorge Triaca, for example, of the Plastics Workers Union and head of the "Group of 15", was appointed first Labour Minister and in 1991 intervener of SOMISA (the state steel company). Strategic

unions were targeted for material benefits, especially through the manipulation of the social welfare funds (*obras sociales*). Once Menem loyalists were placed in charge of these funds, they were distributed in a highly discriminatory fashion favouring those unions, such as the railway workers and the civil employees' union, whose support Menem needed for privatization. Targeted wage increases providing privileges to some unions and private deals giving union leaders access to additional funds were tactics that were also used. However, given the strength of labour in Argentina, the Menem regime made little progress in labour flexibilization and social security reform.

Market reform, therefore, was governed primarily by issues of political exigency. The inflationary shock of 1989 and 1990, the rise of political mobilization, the pressing need to address the economic crisis and hyperinflation in a decisive way in the face of the failure of heterodoxy, all pushed the administration inexorably toward radical reform. In the Argentine case, the World Bank was also heavily involved and demanded that a radical market reform program be carried out as quickly as possible. The extreme political difficulties in carrying reform forward encouraged an array of patrimonial methods that corrupted the process, created oligopolies, and contributed to economic difficulties later on, particularly in the form of stiff resistance to devaluation. The export promotion program that did exist benefitted a very narrow group of entrepreneurial interests—as such it was not capable of triggering growth throughout the economy.

With a historically weak state, there was no bureaucratic niche in which statist ideas could have survived to influence economic policy. There was, as a consequence of all of these factors, no strategy to ensure sustained export-led growth that would generate employment. The vehemently anti-statist posture of big business made it highly unlikely that the Menemist market reform project would incorporate any statist elements that might produce a broader employment-generating export promotion strategy. Indeed, the preoccupation with inflation that pegged the currency to the US dollar harmed exports. Moreover, the biggest conglomerates, because they had access to international financial markets and became highly indebted in US dollars, had a powerful vested interest in the

maintenance of convertibility—devaluation would have disastrous consequences for their debt load. Argentina remained dependent on traditional products for foreign exchange earnings and on an uncompetitive industrial sector for employment expansion.

3. Mexico: The Demise of State Control in a Liberalizing Regime

The Mexican state was considerably stronger than the Argentine one, but it also weakened over time and ultimately proved unable to shape an economic strategy that would produce economic growth and equitable prosperity. During much of the XX century, the Mexican state took an activist role in the economy: it redistributed land, financed industrial enterprises and established companies in strategic economic sectors such as steel and energy. For a time, the Mexican case was regarded as highly successful with sustained growth averaging 6% per year between 1940 and the late 1960s.

Unlike Argentina, Mexico did develop highly effective arrangements capable of containing the popular classes—the Institutionalized Revolutionary Party (PRI) which integrated, and eventually controlled, the national organizations of workers and peasants. In addition, the 1931 Labour Code, requiring labour unions to obtain legal recognition from the state as a condition for engaging in strike activity, gave the state the wherewithal to favour cooperative unions and punish the uncooperative. State employment was another instrument to ensure political quiescence. As each new president came to power every six years, the Mexican bureaucracy was almost completely replaced giving the new leadership the opportunity to reward supporters and spreading around state appointments among the middle class. Hence, like Argentina, an independent state bureaucracy failed to develop. In Mexico, there was little in the way of policy continuity from administration to administration.

As in the Argentine case, the private sector penetrated the state and shaped economic policy through their formal representation on various boards and commissions.³ They used this representation to ensure that they could purchase from the cheapest sources and sell to a highly protected market—a fact that produced

an unintegrated and uncompetitive industrial structure. Government bureaucrats, particularly those within NAFINSA, the state development bank, were apparently aware of this problem and others related to the nature of Mexican industrialization, but they were powerless to impose a more rational protection regime in the face of business resistance (Izquierda 1964, 287). Mexican state bureaucrats were also concerned about the inability of industry to compete in foreign markets and advocated for increased participation in international trade with the consequence that some measures stimulating exports began to appear. One program that would become an important component of the new market model was the Border Industrialization Program (export processing zones or *maquilas*), introduced in 1965. This program allowed the free importation of industrial inputs for products to be exported and kept the cost of labor low by means of government controlled unions. But the *maquila* sector remained small until the 1980s. Faced with an uncompetitive industrial sector and stiff political resistance to any change in industrial policy, by the 1970s Mexico was seeking to ensure adequate foreign exchange earnings through petroleum export-led growth. This strategy failed with the fall of petroleum prices in 1980, setting the state for an economic crisis and the turn to market reform.

Mexico's market reform program was initiated by the administration of President de la Madrid (1983-1988) but the years of the Carlos Salinas administration (1989-1994) marked the high point in the country's market liberalization program. With a corporatist system of labour containment in place, patrimonial methods were largely directed toward building big business allies—who, as in the Argentine case, were initially fearful of trade liberalization. While trade liberalization was largely completed by 1988, the most important divestitures occurred after 1989. The signing of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) in 1994 further propelled the opening of the Mexican economy and signalled the goal of even closer integration with the US economy. Unlike Argentina, Mexico did pursue a new export model, one involving foreign investment, an expanded role for the *maquila* sector and an upsurge in manufactured exports, but the new model proved incapable of either dynamizing the economy

or of providing expanded employment for a significant poverty reduction.

In Mexico, the driving force behind market reform was a radical technocratic elite which had risen through the state apparatus. This group formed a close alliance with the country's largest conglomerate executives represented by the Mexican Council of Businessmen (the CMHN), an organization of the country's top 37 businessmen. It, like its Argentine counterpart, the CEA, maintained the most direct and immediate access to the President and to cabinet ministers. Big business supported the PRI with generous financial contributions.⁴ As in Argentina, the conglomerates were the main beneficiaries of the export program that provided preferential treatment and credit and they were the purchasers of the privatized companies in a process widely regarded as having facilitated the purchase of public companies by the President's cronies. And, like Argentine big business, Mexican big business is strongly opposed to state involvement in the economy and fiercely anti-labour—hence a natural ally of market reform. Given that Mexico was at the time a one-party dominant authoritarian regime with a corporatist mechanism of political control, however, unlike Argentina, the Mexican regime was more readily able to overcome labour resistance and employed repression considerably more frequently. While the labour laws were not changed during the period, there was considerable *de facto* labour flexibilization.

In one respect, Mexico's strategy was successful: manufactured exports increased from 50% of the value of total exports in 1988, to over 80% by 2009 (Moreno-Brid, Carpizo and Bosch 2009, 159). Export activity, carried out by no more than 300 large domestic and international firms, is concentrated, although less so than in the Argentine case. But this process did not generate sufficient employment. With trade liberalization many domestic firms, which could not compete, went under. Meanwhile, most of the exporting firms, heavily dependent on foreign inputs and international sales, have been incapable of triggering growth and employment expansion in other parts of the economy. The *maquila* sector, which the state extended throughout the country in an effort to expand employment, has been especially poorly integrated with the rest of the economy and not a long-term employment producer.⁵

The Mexican market reform drive, unlike the Argentine one, did have an export growth strategy for manufactures. But the strategy had only limited success in the area of sustained growth and employment generation. Like Argentina, a weak state and the absence of bureaucratic independence left no place for a more statist pro-trade strategy to germinate. And, once again the alliance driving market reform was of conglomerates and technocrats who rejected any substantive role for the state. The presence of corporatist mechanisms of political control, however, meant that an export strategy based on cheap labor (the *maquilas*) was, for a while, viable. As in the Argentine case, the close and crony-like alliance with the powerful conglomerates would have nefarious long-term consequences continuing to inhibit a more activist state role.

4. Chile: Market Liberalization and the Strengthening of the State

Chile's state was historically weak—like our other two cases, heavily permeated by business interests. As politics became more polarized, it responded directly to the whims of the ruling party or coalition of parties. Until the late 1960s, Chile's economic and political elite stood out from its Latin American counterparts for its flexibility in allowing the development of electoral mechanisms of political representation. The country's long and relatively successful experience with electoral democracy produced a series of governments that pursued popular but increasingly deeply divisive policies. As politics became increasingly polarized over redistributive issues such as a land reform, the country's political centre crumpled and economic chaos ensued, setting the state for the 1973 military coup. This coup overthrew the elected socialist government of Salvador Allende (1970-1973) and initiated a far-reaching market reform program.

In the years leading up to the military coup, the Chilean state shared many of the features of our other two cases. The Chilean state bureaucracy did not constitute an autonomous institution, despite the fact that it was increasingly populated by highly trained individuals from the 1930s. In a context of ever-increasing political competition (from the

mid 1960s), political pressures drove policy outcomes particularly during the Allende years, when political mobilization reached its height. Furthermore, almost all middle and upper administrative levels were the spoils of government and Chilean ministries and public agencies would frequently recruit and utilize societal forces in order to protect or expand their institutional interests. The colonization of the state by particular industrial interests (their representation on commissions responsible for the distribution of import licenses, for example) produced an industrial sector comprised largely of light consumer goods with heavy reliance on the importation of industrial inputs.

Despite the permeability of the state and the growing level of political polarization, there was, nevertheless, one niche within the Chilean state where bureaucratic capacity—with a distinct set of policy goals—was germinating. CORFO (Production Development Corporation) was established in 1939 to supervise the development of infrastructure, provide financing to the private sector, and create enterprises in a variety of important economic sectors where the private sector was unwilling or unable to invest. During the 1960s and early 1970s, a bureaucratic layer within CORFO was able to isolate itself, to some extent, from political pressures and initiate a variety of programs that would become important later. Between 1964 and 1970, for example, it advanced the idea of developing an internationally competitive agricultural processing industry and it took measures to increase production in the fishing industry. In 1967, CORFO established a Plan for Fruit Development that provided several measures that would contribute to later export success: market analysis, technology, credit, tariff drawback.⁶ The importance of these measures, however, would not be realized until after 1985.

The military coup of 1973 entailed a new alliance of social forces bent upon ending the socialist experiment of the Allende years. The period of military rule falls into two distinct phases (1974-1981 and 1985-1989), punctuated by the economic collapse of 1981-1983. The first period involved a ruling alliance of the military, a group of technocrats known as the "Chicago boys"⁷, and the executives/owners of the country's major conglomerates. The first period saw the implementation of a draconian stabilization

program, involving steep trade liberalization, privatization, and state streamlining. As in our other two cases, the big conglomerates were the major beneficiaries of the new economic model, buying up public companies at bargain basement prices and benefitting from export promotion measures. Repression of labour and a new labour code (1979) kept the costs of labour low while a large number of peasants lost access to land and turned to rural wage labour. Trade liberalization had produced many bankruptcies and unemployment soared. After 1979, with the peso pegged to the U.S. dollar, Chile's exports lost competitiveness as the national currency appreciated. This initial phase ended with the economic crises of the early 1980s. As in our other cases, the economic collapse was exacerbated by the behavior of the big conglomerates that borrowed recklessly and resisted devaluation.

However, in the Chilean case the country's economic collapse brought about an important adjustment in the market reform model – an adjustment that saw a reinvigorated state role, an explicit sectoral industrial promotion program, and export promotion measures. In addition, and unlike our other two cases, the economic collapse precipitated an opening to a much broader cross-section of business groups, including those supporting a more activist state role. Business, generally, were now afforded a variety of channels by which they could have some influence over the direction of economic policy. This now became more pragmatic, reintroducing a role for the state and making the realization of many of CORFO's earlier projects possible.

Therefore, despite the anti-state rhetoric of market liberalization, CORFO steadily expanded its panoply of state export-promotion measures (subsidies, credits) for the development of paper, cardboard and wood industries. Some CORFO bureaucrats established new institutions to promote industrial growth and export expansion. Fundación Chile, for example, initiated the cultivation of salmon in 1982 and engaged in the first commercial production of salmon in 1986-87. By the 1990s, salmon had become one of Chile's major exports. Another key export-promotion agency to emerge during the period was PROCHILE, established in 1974. This company's role in stimulating exports increased after 1985, when it stepped up its

promotion of business associations engaged in the adoption of new methods, standards, and activities that would lead to expansion into export markets. PROCHILE was important in the tomato industry and in the wine industry, where a state-inspired winemakers' association allowed specialized medium-sized wine growers to find an export niche in an industry dominated by big producers.

Employment generated by the growth and expansion of new non-traditional export activities was crucial for poverty reduction. The labour force in the agro-livestock sector grew from 447,000 in 1975 to more than 880,000 by 1988 (Munija Antega 1993, 254). Export-led growth also had important spin-off effects. By 1990, there were 4,102 enterprises tied directly to export activities; by 1992 this figure was 5,432 (Aguilera Reyes 1994, 62). Moreover, networks of small producers as suppliers to large firms became predominant in agro-industrial production. This is especially true for the tomato industry, where the rapid expansion of the industry from 1981 meant that by 1995 nearly 5,000 raw-material suppliers in South Central Chile supplied nine large firms (Pérez-Alemán 2000, 45). Hence, although the Chilean market reform experience shares some notable similarities in its initial phase with our other two cases, the post 1985 years were characterized by a reinvigorated state role.

5. Conclusions

Prior to the onset of market reform, Argentina, Mexico and Chile shared a number of notable similarities: weak states, the absence of an independent bureaucracy, and industrial sectors arising from similar import substitution experiences that were not internationally competitive. Only Chile's market reform appeared to successfully integrate Chile into world markets in a way that provided for sustained economic growth, employment expansion and poverty reduction. I have argued that, paradoxically, much of this success was due to a strengthened state. This fortification of the role of the state arose out of the economic crisis of the early 1980s, which saw a casting off of the cozy relationship between the state and conglomerates and a broadening to include a wide cross section of business interests. The new economic model

was also a consequence of Chile's peculiar historical legacy that entailed the existence and survival of a bureaucratic niche (within CORFO) with an export development vision. However, the continued decline in poverty after the return to civilian rule in 1990 has also been due to substantial increases in social expenditures. While the return to civilian rule and the presence of a centre-left government with equity concerns has been essential, increases in social expenditure would not have been possible without the steady export-led economic growth that came with Chile's variant of market reform.

In our other two cases, on the other hand, weak states became even weaker with the onset of market reform. The tight alliance between big conglomerates remained intact throughout their market reform drives and shaped market reforms that remained strongly anti-statist. While Mexico's market reformers did have an export expansion strategy, that strategy, I have argued, did not have spin-off effects and thus failed to produce steady economic growth and sufficient employment expansion. Argentina's market reform experience occurred in the midst of a profound economic crisis involving high levels of inflation. Faced with resistance from both business and labour, the regime built a support base sufficient to bring the economic reform project to fruition. In this context, patrimonial methods became the order of the day. While the material opportunities granted to the regime's big business partners corrupted the reform process, the pressing concern to contain inflation through fixing the exchange rate discouraged exports. There was comparatively little in the way of an export strategy in the Argentine case that could have had spill-off effects on the rest of the economy and produce sustained economic growth.

While Chile emerged from the market reform process more successfully than Mexico and Argentina, the Chilean case, nevertheless, also has drawbacks. While an export profile based on non-traditional agricultural exports has provided employment, it does not provide skilled highly-paid employment. One of the consequences of the military dictatorship was the defeat of labour. Chile's labour regime remains highly flexible making it difficult for labour to defend its interests, particularly in the rural sector, where low-paid female labour

predominates. Hence, all three countries face serious redistributive challenges. High levels of socio-economic inequality have been exacerbated by the top-down exclusionary experience of market reform, which produced even greater concentrations of wealth. Building a strong state that can both lead economic growth and redistribution is, hence, the major challenge faced by all three countries. To do so will require a societal consensus that such a goal is desirable.

¹ However, inequality remains high in Chile. I come back to this point in the Conclusion.

² The appointment of José Martínez de Hoz, a landowner, member of the Rural Society, and industrialists to head up the Economy Ministry is the most obvious example. The positions of minister of foreign trade and director of the national planning office were also filled by individuals with ties to the highest financial circles.

³ However, unlike Argentina, the private sector was not integrated with the top political leadership and there was periodic tension between the political leadership and the private sector.

⁴ In 1993, for example, the country's top business leaders contributed a third of a million (US \$) each to the PRI's 1994 federal election campaign.

⁵ Ninety-seven percent of the components for the *maquila* industry are imported and only 3% are produced locally. While the *maquila* sector added some 800,000 jobs between 1994 and 2001, it shed 250,000 jobs after 2001 (Polaski 2003, 16, 17)

⁶ On this, see Hira 1998 and Kurtz 2001.

⁷ The "Chicago Boys" were named for their education in economics at the University of Chicago.

Referencias bibliográficas

- Aguilera Reyes, M. (1994), "La economía chilena en el período 1974-1993" Documentos Docentes. Universidad Central, Facultad de Ciencias Económicas.
- Azpiazu, D. y Vispo, A. (1994), "Algunos enseñanzas de las privatizaciones en Argentina" en *Revista de CEPAL*.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2009), *Social Panorama of Latin America*, Briefing Paper, Santiago.

- Hira, A. (1998), *Ideas and Economic Policy in Latin America. Regional, National and Organizational Case Studies*, Praeger, Westport.
- Izquierda, R. (1964), "Protectionism in Mexico" en Vermon, R. (ed.), *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*, pp. 241-288, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts.
- Kurtz, M. J. (2001), "State Developmentalism with a Development State: The Public Foundations of the 'Free Market' Miracle in Chile" en *Latin American Politics and Society* 43(2).
- Latin American Weekly Report*, Londres, 1992, 1993 y 1999.
- Moreno-Brid, J. C., Pardinias Carpizo, J. E. y Bosch, J. R. (2009) "Economic Development and Social Policies in Mexico" *Economy and Society*. 8 (1): 154-176.
- Munija Ateaga, R. (1992) "La modernización agrícola entre 1974 y 1987" en Wisecarver, D. L. (ed.), *El modelo económico chileno*, segunda edición, Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Centro Internacional para el Desarrollo Económico, Santiago.
- Pérez-Alemán, P. (2000) "Learning, Adjustment and Economic Development: Transforming Firms, the State and Associations in Chile" en *World Development* 28: 41-55.
- Polaski, S. (2003) "Jobs, Wages and Household Income" en Audley, J., Polaski, S., Papademetriou, D. G. y Vaughan, S. (eds.), *NAFTA. Promise and Reality: Lessons for the Hemisphere*, pp. 11-37, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.