

Dist.
RESTRINGIDA

LC/R.559/Rev. 1
30 de noviembre de 1988

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

GENERACION DE VENTAJAS COMPARATIVAS Y
DINAMISMO INDUSTRIAL

Este documento fue preparado por el señor Ricardo Ffrench-Davis quien realizara una consultoría para la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología en el marco del proyecto HOL/85/953 sobre Generación de Ventajas Comparativas y Dinamismo Industrial. Las opiniones expresadas en este estudio son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no reflejar las de la Organización.

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

Indice

Página

Introducción	
I. MARCO CONCEPTUAL	
1. Bases del modelo Heckscher-Ohlin	
a) Los teoremas principales	
b) Aplicaciones del modelo simple y patrones de especialización	
2. Adaptaciones del modelo Heckscher-Ohlin.....	
a) Mano de obra calificada y recursos naturales	
b) Brechas tecnológicas y ciclo de vida de los productos	
c) Diferenciación de productos	
d) Precios sociales y precios de mercado.....	
e) Economías de escala, de especialización y en el tiempo	
3. Inserción de los países en desarrollo en los mercados internacionales	
a) Heterogeneidad de los mercados externos...	
b) Inestabilidad externa	
c) Tendencias y perspectivas de los mercados mundiales.....	
i) Crecimiento y estabilidad en la posguerra	
ii) Tendencias al "financierismo".....	
iii) Financierismo y desequilibrios.....	
4. Desequilibrios estructurales en las economías en desarrollo.....	
a) Intercambio y efectos distributivos.....	
b) Heterogeneidad estructural interna	
c) Desequilibrios múltiples	
d) Los procesos de ajuste	
5. Esbozo de un planteamiento neoestructuralista .	
II. ELEMENTOS PARA EL DESARROLLO DE VENTAJAS COMPARATIVAS ADQUIRIBLES	
1. Ambiente macroeconómico e inversión productiva	

- a) Adecuación de la demanda agregada
 - b) Respuesta frente a los cambios externos.....
 - c) Fuerzas productivas y financierismo.....
 - d) Indicadores claves regulados adecuadamente
 - i) Política cambiaria
 - ii) Tasa de interés
 - iii) Política comercial y efectos macroeconómicos
2. Políticas para el desarrollo de ventajas comparativas
- a) Intervenciones internas
 - b) Políticas externas de promoción
3. Identificación y adquisición de ventajas comparativas.....

Indice de gráficos

- Gráfico 1
- Gráfico 2
- Referencias bibliográficas

Introducción */

Según el enfoque de libre comercio, las ventajas comparativas resultantes de un mercado libre de intervención pública deben ser las que determinen las exportaciones e importaciones que efectúa cada nación.

La pieza teórica fundamental del enfoque de mayor influencia es el llamado modelo de Heckscher y Ohlin (H-O). El modelo "convencional" es de una gran simplicidad. Por ello, a través del tiempo, dentro del mismo cuerpo teórico se han ido incorporando diversos ajustes que introducen calificaciones y cambios en las conclusiones convencionales. Sin embargo, las innovaciones se sitúan en general en el marco conceptual ortodoxo. De esta manera, prevalece como propuesta fundamental la de libre comercio y la de las ventajas comparativas de mercado, libres de intervención estatal, como el asignador espontáneo de los recursos productivos.

El progreso de los países de industrialización reciente o semiindustrializados descansa en la capacidad para desarrollar nuevas líneas de producción y nuevas especializaciones. En otros términos, las naciones más eficientes en el logro de sus objetivos de desarrollo nacional son las que han demostrado habilidad para adquirir ventajas comparativas y darle el carácter de un proceso endógeno continuo. En consecuencia, para los efectos de un desarrollo productivo vigoroso, el perfil de las ventajas comparativas de un determinado país no se visualiza aquí como un fenómeno espontáneo, sino como el resultado de estrategias y políticas deliberadas, dirigidas a crear condiciones globales y específicas, apropiadas para la generación de ventajas comparativas. Su ámbito de acción es el de capacidades productivas intensivas en atributos adquiribles.

En este estudio se intenta hacer un planteamiento alternativo que incorpore elementos tomados de la tradición estructuralista. El análisis se centra en el examen de variables externas e internas y su interrelación, y en las recomendaciones de política económica que se derivan de ello. El objetivo es esbozar un planteamiento sobre las estrategias y políticas que posibiliten la adquisición de ventajas comparativas, de manera de

* Agradezco los valiosos comentarios recibidos en la reunión de discusión de trabajo, realizada en la CEPAL.

car lugar a un desarrollo productivo dinámico, autosostenido, en un marco de mayor equidad y autonomía nacional.

I. MARCO CONCEPTUAL

La bibliografía existente sobre comercio internacional está dominada por el enfoque de libre comercio. Según éste, las ventajas comparativas resultantes de un mercado libre de intervención pública deben ser las que determinen las exportaciones e importaciones que efectúa cada nación.

La pieza teórica fundamental del enfoque es el llamado modelo de Heckscher y Ohlin (H-O). En este modelo, la proporción de uso de factores en la producción --en comparación con la dotación de que dispone cada país-- es el determinante decisivo de las ventajas comparativas. En su versión más simple y común, opera con el supuesto de sólo dos factores de producción homogéneos, de lo cual se deriva que el país con mayor dotación de mano de obra debe especializarse en actividades intensivas en este recurso, lo que se lograría con un régimen de libre comercio.

El modelo es de una gran simplicidad; por ello, a través del tiempo, dentro del mismo cuerpo teórico se han ido incorporando diversos ajustes que introducen calificaciones y cambios en las conclusiones convencionales; sin embargo, por lo general lo olvidan quienes proponen políticas de libre comercio.

Luego de un breve recuento de los aspectos esenciales del modelo H-O, en este capítulo se examinarán las principales adaptaciones que ha experimentado en la bibliografía convencional. En seguida, se expondrán algunas críticas importantes, que se han hecho al modelo en referencia; éstas se dividen en las relativas al marco internacional y al interno. El capítulo concluye con un esbozo de planteamiento alternativo.

1. Las bases del modelo Heckscher-Ohlin 1/

En su versión más común, el modelo de Heckscher-Ohlin opera con un conjunto de supuestos muy simplificados. Entre los principales se encuentran:

- i) funciones de producción homogéneas de grado uno;
- ii) dos bienes, dos factores de producción y dos países o grupos de países;
- iii) factores homogéneos en ambos países, o expresables en unidades homogéneas;
- iv) funciones de producción iguales para cada producto en ambos países, pero que difieren entre productos;

- v) competencia perfecta, pleno empleo, ausencia de costos de transporte y movilidad interna de factores;
- vi) ausencia de problemas distributivos que dificulten la comparabilidad entre situaciones que involucran participaciones diferentes de consumidores con preferencias distintas.

El argumento central del modelo puede resumirse como sigue: un país exporta los bienes que puede producir a un costo en términos monetarios inferior al del resto del mundo; estos costos dependen de los precios relativos de los factores de producción, en tanto que estos precios dependen a su vez de la abundancia relativa de ellos dentro del país. 2/ Por lo tanto, un país exportará los bienes en cuya producción se utilizan de modo intensivo sus recursos relativamente abundantes, e importará productos que utilizan con intensidad sus factores relativamente escasos.

El comercio se entablará siempre que en la etapa inicial haya relaciones de costos diferentes en ambos países, pero en la etapa siguiente, una vez iniciado el comercio internacional, se alcanzará una situación de equilibrio, con costos relativos iguales en los dos países. Por consiguiente, el comercio internacional hace que los precios de los productos tiendan a igualarse en todo el mundo.

En el gráfico 1 se presentan las situaciones antes y después de comerciar a nivel internacional. La comparación entre ambas permite apreciar el efecto del comercio internacional sobre la composición del consumo y de la producción.

Sean X y M los bienes producidos; sea p_1/p_2 la relación de precios en el país S antes de iniciar el intercambio, y P_1/P_2 después de abrirse totalmente al exterior. Ante esta nueva relación de precios, S modifica su estructura productiva desde el punto Q hasta las cantidades de X y M determinadas por el punto P; esto es, donde la relación de precios externos es tangente a la curva de transformación en la producción. La composición y nivel de consumo están determinados por el punto C, que se encuentra en una curva de indiferencia i' , superior a la curva i , que corresponde a la situación sin comercio internacional. En C, la tasa marginal de sustitución en el consumo es igual tanto a la tasa de transformación en la producción del punto P como a la relación de precios externos.

El cambio de precios relativos induce un incremento de la producción de X, en desmedro de M; en contraste, la composición del consumo varía en el sentido opuesto, acrecentándose la cantidad de M demandada en el mercado nacional. En consecuencia, los cambios en la estructura del consumo y de la producción

tienden a reforzarse mutuamente en cuanto a intensificación del volumen del intercambio.

En el gráfico 2 se demuestra fácilmente cómo, con los supuestos del modelo, cualquiera desviación respecto del libre comercio involucra un bienestar inferior. Un arancel ad valorem a la importación de M eleva su precio de venta en el mercado interno. De esta manera, en el mercado local regirán los términos internos del intercambio II; la brecha entre II y TT se determina por la magnitud porcentual del arancel.

El arancel llevará a un punto de producción P' (comprendido entre P y Q, si el gravamen no es de un nivel prohibitivo tal que corte totalmente el comercio). Ese punto determina el nivel de gasto o ingreso posible $T'T'$, que por los supuestos usados es inferior al nivel dado por TT. El punto de equilibrio de los consumidores estará en C' , a lo largo de la línea $T'T'$ que pasa por P' , donde se produzca un punto de tangencia entre una curva de indiferencia de consumo y una línea $I'I'$, que señala las relaciones de precios que enfrentan los consumidores. Ese punto significa un bienestar inferior al de C.

Naturalmente, si no hay pleno empleo de los recursos disponibles y si la tasa de formación de recursos es afectada por la política comercial que se adopta, las conclusiones ortodoxas pueden variar radicalmente. Ello será motivo de análisis, más adelante.

En resumen, con una apertura comercial completa, las exportaciones (de X) serán iguales a EP y las importaciones (de M) iguales a EC; por lo tanto, S se ha especializado parcialmente en la producción de X, rubro en el cual contaba con costos comparativos más bajos. El resultado global en presencia de los supuestos recién listados, es un aumento del bienestar nacional. Con los supuestos del modelo, cualquier traba al intercambio reduciría el nivel de bienestar; lo mismo acontecería con un incentivo al intercambio, pues también constituiría una desviación respecto del libre comercio.

a) Los teoremas principales

Del modelo se derivan varios conocidos teoremas. Entre los más importantes, se ubican los de Samuelson sobre igualación de precios, y de Samuelson y Stolper sobre efecto de un arancel en el precio del factor escaso. 3/

Respecto de la igualación de los precios de los factores, el argumento general se resume en la conclusión de que la inmovilidad internacional de los factores de producción no estorba la tendencia a la igualación de las remuneraciones de los factores

Gráfico 1

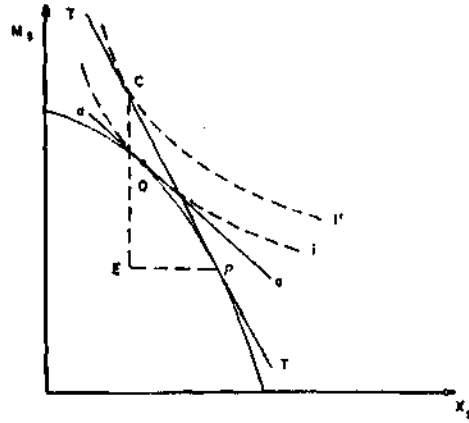
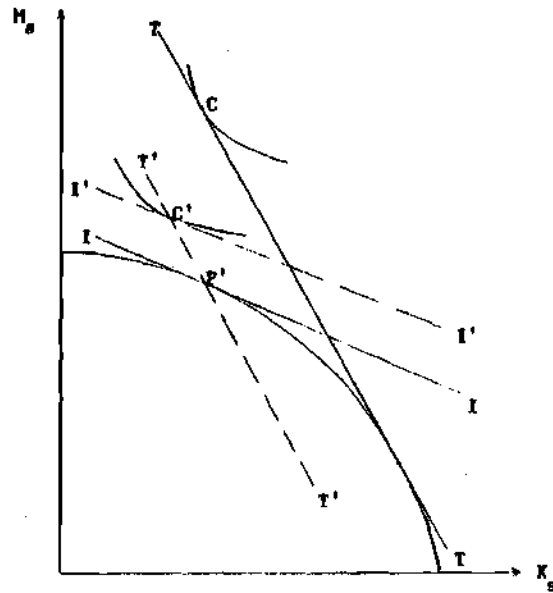


Gráfico 2



ya que, dados los supuestos arriba enunciados, la movilidad internacional de los productos es suficiente para alcanzar aquella igualación.

Los supuestos mencionados al comienzo de esta sección parten de la base de que hay una relación única entre los precios relativos de los bienes transados y las productividades relativas (y por tanto las remuneraciones) de los factores. Si el libre comercio iguala los precios de los productos en ambos países (recuérdese que esto es válido si hay ausencia de costos de transporte y de trabas a la libre importación), los precios relativos de ambos productos serán iguales, y precios idénticos significan remuneraciones relativas también idénticas. Por lo tanto, precios iguales de los productos en todos los países, también causarían remuneraciones idénticas de los factores de producción. 4/

En cuanto al teorema de Samuelson y Stolper, éste muestra que la aplicación de un arancel uniforme reduce la remuneración del factor abundante, léase mano de obra en un país en desarrollo. 5/ Por ello, provoca un deterioro de la distribución del ingreso para aquel factor.

En términos de las ventajas comparativas, su libre desenvolvimiento en un país con abundancia de mano de obra llevaría entonces a una mejor distribución del ingreso, a remuneraciones más elevadas y a mayor eficiencia.

Como lo señalan claramente los autores de los ejercicios teóricos, los resultados son función de los supuestos utilizados.

b) Aplicaciones del modelo simple y patrones de especialización

El modelo H-O ha sido utilizado por Krueger (1977) para analizar el efecto del establecimiento de un acuerdo de integración sobre la composición del intercambio y consecuencias sobre la demanda por factores. 6/ Los márgenes de preferencia comercial que se establecen entre los países asociados tienden a provocar la desviación de comercio desde terceros países. En la medida en que el acuerdo agrupe países en desarrollo con una mayor dotación de mano de obra por unidad de capital que la existente en el resto del mundo, 7/ el proceso de integración tenderá a expandir la producción de bienes más intensivos en capital que los bienes de exportación a terceras naciones. En otras palabras, según esta extensión del modelo H-O, el comercio intrarregional tendería a ser relativamente intensivo en capital.

Una extensión analítica similar es la de Balassa (1979), dirigida a explicar el cambio registrado en los patrones de especialización de países como el Japón, por una parte, y la República de Corea, Hong Kong y la Provincia China de Taiwán, por

otra. El Japón inició un acelerado desarrollo nacional asociado a exportaciones intensivas en mano de obra. A medida que se desarrollaba y que su dotación de capital e ingresos aumentaba, sus ventajas comparativas se transfirieron a bienes más complejos e intensivos en tecnología y capital. Ello creó un espacio para que los otros países mencionados encontraran mercados receptivos en el mismo Japón y en otros destinos antes ocupados por exportaciones japonesas. Además, el Japón proveyó financiamiento y cierta inversión directa (Garnaut y Anderson, 1980). Es lo que se ha llamado ventajas comparativas por etapas (stages approach).

El modelo H-O representó, sin duda, un avance en la explicación de la estructura del intercambio comercial. Sin embargo, su excesiva simplicidad llevó a una insuficiente explicación de la realidad y a conclusiones extremas, como lo ilustran algunos de los teoremas expuestos.

Por otra parte, las tendencias exhibidas por una proporción sustancial del comercio internacional aparecían como contradictorias con las predicciones del modelo: un intercambio más intenso cuanto mayores fuesen las diferencias entre países en la dotación relativa de trabajo y capital. En contraste con lo anterior, en la posguerra, el intercambio fue concentrándose de manera más acelerada en bienes manufacturados y entre naciones de mayor desarrollo industrial.

En respuesta a estas deficiencias, entre los investigadores del mundo industrializado surgieron varias adaptaciones del modelo, las que se examinan a continuación.

2. Adaptaciones del modelo Heckscher-Ohlin

El modelo de Heckscher-Ohlin (H-O) posee gran precisión teórica; no obstante, provee una explicación excesivamente simplificada de las causas que determinan la dirección y composición del comercio internacional. Es indudable que la dotación relativa de mano de obra y de capital posee una importancia significativa. Sin embargo, el modelo omite la consideración explícita de una serie de otros aspectos, los que ejercen una influencia notoria sobre los costos relativos de producción, la estructura del intercambio y la dinámica de desarrollo.

Una investigación empírica desarrollada por Leontief (1954) sobre la intensidad de uso de factores del intercambio comercial en los Estados Unidos, dio un impulso decisivo a nuevos avances teóricos. La opinión prevaleciente, sin contrapesos, consistía en que este país tenía abundancia de capital y la mano de obra constituía su recurso escaso, por consiguiente, sus exportaciones deberían ser más intensivas en capital que sus importaciones. Sin embargo, la investigación de Leontief dió el resultado opuesto. La contradicción entre la teoría convencional y este antecedente empírico se conoce como la paradoja de Leontief.

Diversos avances teóricos desarrollados en el transcurso de los últimos dos decenios han intentado mejorar la explicación de los niveles y estructura del intercambio, en especial de los países industrializados. 2/ Estos avances, aún cuando son insuficientes, han incorporado nuevas variables que condicionan o complementan el modelo H-O; a su vez, las consecuencias más extremas del modelo han cedido ante esas innovaciones, manteniendo sin embargo validez en su aspecto básico, esto es, que la abundancia relativa de factores incide en los costos comparativos de producción.

Las principales innovaciones se presentan en cinco agrupaciones, referentes a la definición de factores productivos, brechas tecnológicas, diferenciación del producto, divergencias entre precios sociales y de mercado (distorsiones y desequilibrios estáticos de los mercados) y economías de escala y en el tiempo (industria naciente).

a) Mano de obra calificada y recursos naturales

El modelo H-O opera con dos factores de producción homogéneos en todo el mundo. Sin embargo, hay dos recursos adicionales que tienen gran importancia para explicar las corrientes de intercambio.

La mano de obra muestra una gran heterogeneidad entre países y dentro de ellos. De hecho, la mencionada heterogeneidad obedece a capacidades adquiridas a través de la educación en general, la formación especializada y el aprendizaje en el trabajo mismo (Arrow, 1962), por una parte, y a los servicios de salubridad y la calidad de la nutrición, por otra. La suma de estos elementos constituye un capital humano que acompaña al capital físico y al trabajo puro.

Los requisitos de mano de obra calificada varían de un producto a otro, al mismo tiempo que los países más desarrollados disponen de ese recurso con mayor abundancia. En consecuencia, este factor constituye una fuente de ventajas comparativas para esos países en la producción de bienes intensivos en mano de obra calificada (Keesing, 1966).

La dotación de recursos naturales es otro factor cuya existencia no se puede ignorar, en particular al examinar las exportaciones de los países en vías de desarrollo. En efecto, la composición trabajo/capital del intercambio dependerá, en parte, del grado de complementariedad de cada factor con los recursos naturales. Por ejemplo, hay recursos que se explotan con técnicas intensivas en mano de obra (principalmente agricultura), y otros que se explotan con técnicas intensivas en capital (principalmente minería). Por consiguiente, aun cuando posea abundancia de mano de obra, un país con recursos naturales ricos pero propensos a ser explotados en forma mecanizada, tenderá a exportar productos intensivos en el uso del capital físico (Vanek, 1959) y a desalentar la producción de otros rubros. 9/ Un ejemplo de ello lo constituye la petrolización de la economía mexicana después del inicio --en los años setenta-- de la explotación en masa de ese recurso. 10/

b) Brechas tecnológicas y ciclo de vida de los productos

Otro supuesto clave del modelo H-O se refiere a la uniformidad mundial del conocimiento tecnológico. En la práctica, la realidad es muy diferente. De hecho, las innovaciones están concentradas en algunos países, no son de acceso expedito para todos los eventuales usuarios, y son más intensas en unos rubros que en otros. En consecuencia, este fenómeno genera una fuente de ventajas comparativas para los países con mayor adelanto técnico en aquellos productos que son intensivos en innovaciones.

Dentro de este ámbito, se ha desarrollado la teoría del ciclo del producto (Vernon, 1966 y 1970; Katz, 1976). Esta teoría explica la forma dinámica en que el carácter del progreso tecnológico afecta las ventajas comparativas de mercado. Al materializarse la innovación tecnológica, se reducen los costos de producción de un artículo ya existente, o se desarrolla uno diferenciado de los anteriores.

En un comienzo, el país donde se desarrolló la innovación inicia tentativamente la producción en escala reducida para el mercado local y con personal muy especializado; a medida que perfecciona el proceso de elaboración, amplía su escala de operación y se extiende al mercado externo. En una tercera etapa, el producto se estandariza y el proceso de producción se simplifica, con lo cual baja el nivel relativo de calificación exigido al personal. Por último, cuando el conocimiento tecnológico está difundido, surge la competencia de otras empresas y países, basada en la imitación. En esta última etapa, el factor tecnológico pierde su peso decisivo en la determinación de las ventajas comparativas, dando paso a otras variables tales como la dotación de mano de obra y costos de transporte. En consecuencia, según esta teoría, las ventajas comparativas se instalan en el país que hace la innovación durante el lapso en que el usufructo de ésta constituye un poder monopólico para el innovador, gracias a la influencia que ejerce en las características del producto y en sus costos de elaboración; posteriormente, cuando la variable tecnológica ha perdido su significación, se trasladan al país rico en factores o en cualidades determinantes para la elaboración de ese rubro. 11/

(c) Diferenciación de productos

La diferenciación de productos es característica de la actividad manufacturera, en particular en los países con más alto nivel de vida. Esta diferenciación afecta las corrientes de comercio en varios sentidos.

En primer lugar, realza la importancia del mercado nacional en cuanto un productor local, que posea capacidad de innovación, está en condiciones de captar las peculiaridades geográficas, climáticas y de hábitos de los usuarios nacionales; ésta es la principal justificación basada en factores objetivos para el desarrollo de productos diferenciados. En segundo lugar, el intercambio de estos productos (tales como bienes de consumo duraderos) tiende a concentrarse entre países con consumidores similares en lo referente a hábitos y niveles de ingreso (Linder, 1961, cap. 3). Así, se explica la gran concentración en manufacturas que caracteriza el intercambio entre países industrializados, como por ejemplo al interior de la Comunidad Económica Europea (CEE). En tercer lugar, cada país tiende a exportar e importar bienes diferenciados pero que forman parte de un mismo rubro; estos bienes, a pesar de ser similares en el fondo, poseen formas y marcas diferentes que, a los ojos de los usuarios, los hacen sustitutos imperfectos. Esta característica del mercado da lugar a la competencia monopólica o al oligopolio diferenciado (Caves y Jones, 1973, pp.215-218; Williamson, 1983, pp.65-72). 12/

En estos casos, la competencia entre productores se concentra más en variaciones del producto que en reducciones de costos y precio de venta. En consecuencia, el concepto de ventajas comparativas adquiere una nueva dimensión que lo hace más complejo. En efecto, la capacidad de exportación de un país, además de los costos relativos de producción, pasa a depender de aspectos tales como su capacidad de diseño y de comercialización, y de las patentes y marcas de que disponga. Todos éstos son factores que no se producen en un mundo realmente competitivo e integrado. De hecho, el resultado es una demanda con segmentaciones, con oferentes que tienden a abarcar distintos segmentos sociales, étnicos, regionales o de influencia publicitaria. En consecuencia, las ventajas comparativas o los patrones de especialización internacional se determinan por variables adicionales al precio de venta o costo de producción. Entonces, se requiere una revisión de los enfoques basados exclusivamente en la competencia vía precios del comercio internacional.

d) Precios sociales y precios de mercado

El sistema de precios no refleja adecuadamente la escasez de sus recursos productivos y de sus productos. Los precios que reflejan la escasez relativa de los recursos a través del tiempo son lo que suele llamarse costo de oportunidad o precio sombra, 13/ es decir, lo que esos recursos productivos dejan de producir --en su uso alternativo-- al dedicarse a la elaboración de un producto determinado. En otras palabras, los costos de oportunidad o precios de cuenta, precios sociales, precios contables o precios sombra, son aquéllos implícitos en una situación donde la capacidad de producción de la economía se ha aprovechado al máximo y distribuido en forma equitativa entre los diferentes miembros o grupos sociales que componen la población.

En oposición a estos precios, tenemos los costos o precios de mercado, que son los que rigen en un momento dado en las transacciones que se realizan en el mercado. Los precios sociales y los precios de mercado sólo coinciden cuando la economía se encuentra en equilibrio y la distribución del ingreso es "aceptable" desde un punto de vista social y político.

Existe abundante información sobre aplicación de los precios sociales en economías industrializadas y en desarrollo. Su mayor uso se ha dado en la evaluación social de proyectos. También se ha examinado desde un punto de vista conceptual su relación con el diseño de políticas comerciales y las ventajas comparativas (Chenery, 1961; Corden, 1974; Bhagwati, 1981). Se ha aplicado también al diseño de sistemas arancelarios, en los que la protección efectiva se estructura según estimaciones de diferencias entre precios sociales y de mercado de los diversos componentes del valor agregado en cada actividad (Corden, 1981; French-Davis, 1979, 1981a y 1984; García y Mezzera, 1978; JUNAC, 1973).

Entre las causas de distorsión de los precios de mercado pueden citarse varias asociadas al trabajo. Ellas comprenden la desocupación abierta, los diferenciales de remuneraciones (de una misma calidad de mano de obra que recibe ingresos diferentes en distintas ocupaciones: por ejemplo, industria moderna versus agricultura tradicional) y la capacitación de mano de obra en la empresa misma, la que no logra recuperar para sí el costo del entrenamiento. Los diferenciales de remuneraciones incluyen desde las versiones de Hagen (1958) hasta las de Harris-Todaro (1970). Todas, de una u otra forma, consideran que el costo de contratación de un trabajador en la industria no tradicional tiende a ser mayor que su costo de oportunidad nacional. 14/

En consecuencia, estas distorsiones se manifiestan en diferencias entre los precios sociales y los de mercado. Por consiguiente, las ventajas comparativas medidas con base en los precios de mercado proveen señales erradas respecto de los costos y beneficios reales para la economía nacional, resultantes de formas alternativas de asignación de recursos. Dadas las mencionadas distorsiones, se puede producir una especialización internacional errada, estableciéndose una diferencia entre el perfil de ventajas comparativas de mercado y a precios sociales. 15/

La respuesta neoclásica frente a las distorsiones de precios consiste en que éstas se deben atacar directamente, ya sea liberalizando los mercados o con subsidios/impuestos directos sobre los precios distorsionados, como sucedería en el caso de desempleo abierto y salarios de mercado superiores al costo de oportunidad del trabajo. Esa sería la alternativa óptima. Un subsidio al producto que sufre aquella distorsión sería sólo una segunda mejor alternativa, en tanto que la protección arancelaria a ese producto se ubicaría apenas en tercer lugar (Corden, 1974; Johnson, 1965). Según el enfoque neoclásico, sólo con la primera alternativa se logra la vigencia plena de las ventajas comparativas y un nivel máximo de bienestar social. Con la excepción del caso de optimización de los términos del intercambio, cualquier intervención mediante políticas de comercio exterior involucraría resultados inferiores a los de libre comercio.

a) Economías de escala, de especialización y en el tiempo

Las economías de escala, o rendimientos crecientes, acarrearán una serie de repercusiones teóricas y prácticas para la asignación de recursos. Ellas comprenden aspectos tales como tendencias monopólicas, subutilización de capacidades instaladas, y fijación de precios de mercado con base en los costos medios en vez de los marginales. En la bibliografía latinoamericana, el tema ocupa un lugar destacado, en particular como argumento en favor de la integración económica, mientras que en la ortodoxa

tiene un espacio secundario. En ésta, se supone que las economías de escala en la práctica se agotan antes de cubrir la totalidad de los mercados internacionales, pues de lo contrario --se arguye-- surgirían casos de especialización completa, lo que no se observa en la realidad. 16/

En la bibliografía reciente sobre cambio tecnológico, incluso en el Tercer Mundo se argumenta correctamente que las economías de escala estarían perdiendo significación (Ominami, 1986). La dirección del cambio es clara: con las innovaciones registradas, hay un espacio notoriamente mayor para empresas pequeñas y medianas y con flexibilidad de la estructura productiva también mayor. Sin embargo, esto no significa que las economías de escala hayan perdido toda vigencia. En realidad, es preciso hacer varias distinciones: entre países con mercados de muy variadas dimensiones, y entre economías de escala en la producción, en comercialización, investigación y desarrollo, organización, redes de información y redes tecnológicas.

Las economías de especialización se ubican en un ámbito similar al de las economías de escala; esto es, reducción de costos de producción derivada de la concentración del esfuerzo productivo en un número menor de actividades o variedades, así como concentración del esfuerzo de aprendizaje, innovación y comercialización.

Las economías en el tiempo corresponden al caso de industrias nacientes y tienen un carácter dinámico. Se argumenta que las actividades nacientes son las que inicialmente poseen costos mayores, porque deben incurrir en gastos de capacitación laboral y empresarial, experimentación y adaptación. Sin embargo, según el enfoque ortodoxo, no habría razón para proteger esas actividades en el caso de que los costos sean decrecientes en el tiempo, salvo que ello involucre que el valor presente del costo de producción acumulado en toda la vida del proyecto resulte inferior al costo acumulado de abastecimiento con productos importados. En estos casos, se acepta que es posible que, por limitaciones vigentes en el mercado de capitales, el productor potencial no disponga de acceso a crédito para financiar las pérdidas iniciales, o que tema no poder mantener el control sobre los recursos capacitados en el proceso, o bien que tenga aversión al riesgo, razón por la que utiliza una tasa de descuento muy elevada. En todos estos casos, el argumento neoclásico considera que se debe atacar la causa primaria de distorsión, sea el entrenamiento de personal o bien deficiencias del mercado de capitales.

En una línea más pragmática, se acepta el argumento de la industria naciente como la principal base de sustento de la protección comercial. Se postula que por su propia naturaleza debe ser decreciente en el tiempo.

En la bibliografía convencional, no se examina la repercusión que la existencia del componente naciente puede tener sobre la tasa de formación de capital; 17/ es decir, que en caso de tener una alta incidencia en una determinada economía nacional, dé lugar a una demanda por inversiones de mercado significativamente inferior a la demanda social que corrige o compensa el componente naciente. Así, surge el argumento "macroeconómico" de industria naciente (véase, French-Davis, 1979, cap. VII), tema que se tratará más adelante.

3. Inserción de los países en desarrollo en los mercados internacionales

La teoría standard del comercio internacional supone que cada uno de los países en desarrollo es una economía pequeña, por lo que su incorporación al intercambio comercial no afecta los mercados internacionales donde se inserta. En otros términos, cada nación enfrenta una demanda (u oferta) perfectamente elástica: puede vender (o comprar) todo lo que desee a un precio dado. Además, el enfoque standard tiende a ignorar la inestabilidad existente en los mercados internacionales respecto de los precios de compra y de las condiciones de acceso a ellos.

Al margen de que las condiciones de acceso y precio puedan modificarse por acciones de los países con economías grandes, puede darse la situación de que muchos países con economías pequeñas actúen simultáneamente, influyendo así sobre los precios. Un ejemplo de ello es la promoción de exportaciones coincidente entre los países deudores, luego de la crisis de 1982, lo que contribuyó a un deterioro de los precios de exportación. Por otra parte, aun países muy pequeños pueden ser referentes grandes en mercados muy específicos. Esto puede ocurrir cuando el respectivo mercado internacional es reducido o cuando está segmentado.

Si se diese en la realidad el supuesto de país pequeño, no se necesitaría una política de comercialización y negociación de acceso a mercados externos como parte de la promoción de exportaciones. Además, no les afectaría el ritmo de crecimiento de los países centrales o grandes. 18/ Aún así, el país de economía pequeña no se liberaría de la inestabilidad externa que se manifiesta en fluctuaciones de los términos del intercambio, concentrada principalmente en los precios de exportación.

La situación real es que el marco externo que enfrentan los países en desarrollo --cada uno a nivel individual, en bloques regionales o en conjunto-- es muy distinto al supuesto convencionalmente.

a) Heterogeneidad de los mercados externos

El supuesto más común de la teoría tradicional consiste en que cada país enfrenta un mercado internacional integrado y estable. Sin embargo, los mercados externos son de hecho los mercados nacionales del resto del mundo, lo que otorga un carácter heterogéneo a los mercados internacionales.

En efecto, por una parte, la mayoría de los países mantiene restricciones de diversa naturaleza, las que dificultan el acceso a sus mercados de productos provenientes del exterior.

Paradójicamente, diversos estudios empíricos han demostrado que las restricciones vigentes en los países industrializados suelen ser más intensas en relación con el tipo de productos manufacturados que exportan los países en desarrollo; esto es, productos intensivos en mano de obra y/o de tecnología estabilmizada. Por otra parte, los mercados internacionales de numerosos bienes y servicios están dominados por unas pocas corporaciones transnacionales; de hecho, una proporción creciente del intercambio mundial se realiza entre filiales de esas corporaciones, cuyas casas matrices se encuentran en los países más desarrollados (ya sea directamente o a través de "paraísos tributarios").

Como consecuencia de ambos factores, los mercados internacionales exhiben dos características que se contraponen con los supuestos tradicionales de homogeneidad y competitividad vía precios. En primer lugar, las condiciones imperantes en diferentes productos y mercados varían según las políticas internas que aplique el país comprador, la participación que tengan las empresas transnacionales y la naturaleza del bien intercambiado. En segundo lugar, los mercados de muchos productos no son abiertos (ni estables). Por consiguiente, la realidad prevaleciente en los mercados internacionales plantea la necesidad de que los países en desarrollo --en forma aislada o conjunta, según el caso-- negocien mejores condiciones de acceso a los mercados de bienes y servicios, a los capitales y a la tecnología. Los procesos de integración entre naciones en desarrollo amplían el acceso a los mercados recíprocos y permiten mejorar el poder de negociación. Por el contrario, la adopción de políticas de libre comercio lleva al debilitamiento de la posición, ya desmedrada, de las naciones periféricas frente a las grandes potencias y a las corporaciones transnacionales.

Este tema repercute sobre la concepción de las ventajas comparativas. Estas son alteradas por variaciones en las condiciones de acceso a los mercados externos, pues ellas afectan precios, volúmenes y variedad de productos. Por lo tanto, la ventaja comparativa no es un dato determinado exclusivamente por la dotación de factores sino también, entre otros elementos, por el carácter que asuman las negociaciones de un país para mejorar

su acceso a ciertos mercados externos, ya sea incorporándose a las redes de comercialización de empresas transnacionales, o intercambiando preferencias arancelarias, o trasladándose del mercado de un país a otro cuando entre éstos no se cumple la ley del precio único. 19/

1) Inestabilidad externa

Por lo general, la teoría convencional opera con el supuesto de que los mercados son estables, en el sentido de que ante cualquier cambio, el precio y la cantidad intercambiada convergen hacia un nuevo equilibrio. Además, se supone que las condiciones de la oferta y la demanda también son estables, esto es, en términos muy simplificados, las curvas no fluctúan continuamente. Sin embargo, en la práctica, los precios internacionales de las exportaciones de productos básicos experimentan intensas fluctuaciones; las condiciones de acceso a determinados mercados externos sufren a veces modificaciones sustanciales, lo mismo que las relaciones de precios entre diferentes segmentos del mercado internacional, y son frecuentes los movimientos especulativos de capitales y de inventarios de productos. Aparte de efectos asignadores, la inestabilidad tiende a provocar efectos distributivos negativos (Avramovic, 1981).

La inestabilidad se transmite al mercado interno a través de sus repercusiones sobre la balanza de pagos, los precios de los bienes comerciables a nivel internacional y la liquidez interna. Por otra parte, un coeficiente alto de variación de los precios dificulta la predicción de los niveles normales o de tendencia de un determinado artículo, que enfrentan el productor y el país en su conjunto. ¿Cuál es el precio de referencia para la definición del patrón de ventajas comparativas? La experiencia señala que, ante dificultades de adaptación de estructuras económicas heterogéneas e inflexibles, horizontes de maximización relativamente estrechos y mercados de capitales imperfectos, la transmisión de la inestabilidad hacia el mercado interno promueve reasignaciones ineficientes de los recursos productivos y constituye una fuente de presiones inflacionarias, de subutilización de la capacidad productiva y de desocupación estructural.

Por consiguiente, la existencia de diversas formas de inestabilidad en los mercados internacionales plantea el problema de decidir hasta qué punto conviene evitar que el desequilibrio externo se transmita al mercado interno y con qué instrumentos hacerlo (French-Davis, 1979 y 1981a). Surge así otro factor que incide sobre las ventajas comparativas, al afectarse las relaciones de precios externos que visualizan los productores locales.

c) Tendencias y perspectivas de los mercados mundiales

Para que la política internacional de un país sea eficaz, se requiere que tome en consideración las características más importantes del escenario internacional donde se va a aplicar.

Lo anterior tiene dos propósitos. Por una parte, para la determinación de los espacios de maniobra disponibles, y la adecuación a esa realidad de las políticas económicas internas, de manera que permitan alcanzar con mayor eficiencia los objetivos de su estrategia nacional de desarrollo. Por la otra, para la determinación de los márgenes existentes para modificar favorablemente los escenarios externos. La falta de realismo en estos aspectos constituye una de las fallas más graves de los enfoques librecambistas. El marco externo no es un todo homogéneo e inmutable, sino una suma de los mercados nacionales del resto del mundo, entre los cuales hay márgenes para la negociación, aun por parte de naciones pequeñas, y hay márgenes para dosificar las proporciones que representa para nuestro país cada segmento de los mercados internacionales; por ejemplo, según el monto de lo que se comercie con cada país o región, y según las fuentes de financiamiento a las que se recurra. Por último, mediante la acción conjunta de diversos países en desarrollo, se puede influir en las condiciones que se enfrentan en los mercados internacionales. Naturalmente, cualquier cambio que se logre en las condiciones de acceso a los mercados externos afecta la intensidad o el perfil de las ventajas comparativas que observen los productores nacionales.

La evolución reciente de la economía internacional ha afectado negativamente, de manera directa e indirecta, a la región. Con la crisis de la deuda externa, se redujeron los espacios de maniobra de los países de la región, los que con anterioridad se habían ido ampliando progresivamente. Sin embargo, es indudable que en la medida que lo deseen, cada uno de los países tiene cierto margen de autonomía. En el caso de los experimentos monetaristas y de aperturas indiscriminadas frente al exterior, esos espacios se desaprovechan. En cambio, estrategias de inserción selectiva en la economía mundial permiten utilizar los márgenes de maniobra.

Así, el desempeño que alcancen los países, y el carácter que deba adoptar la estrategia de inserción selectiva dirigida a mejorar ese desempeño, se verán afectados por los rasgos predominantes en el marco internacional.

i) Crecimiento y estabilidad en la posguerra. El mundo registró un crecimiento notable en los decenios que siguieron al término de la Segunda Guerra Mundial. Entre 1950 y 1973, el producto interno bruto de los países industrializados registró una tasa media de crecimiento anual de 4.7%. Si se descuenta el aumento de la población (1.1%), resulta un crecimiento por

habitante que triplica las tasas típicas durante los 250 años anteriores. ^{20/} Incluso en el período 1973-1981, la expansión de 2.4% (1.7% por habitante) es comparativamente alta. El crecimiento económico se vio acompañado de una expansión significativa del volumen del intercambio comercial de 8.1% anual en el primer lapso.

América Latina exhibe una expansión aún mayor --5.5% entre 1950 y 1980-- de su producto interno bruto. Este porcentaje revela un gran dinamismo de la economía de estos países. Descontando el aumento de la población (2.7%), también se observa un crecimiento sustancial, en comparación con los patrones históricos.

En los primeros años de posguerra, América Latina tuvo una expansión modesta de su comercio exterior. Por ejemplo, en los años cincuenta (1950-1958), el volumen de sus exportaciones se elevó sólo un 4.4% anual. Ello respondió a dos factores: por una parte, el mercado internacional era poco propicio para las exportaciones de los países en desarrollo; por otro lado, la región se concentró con mayor fuerza en políticas sustitutivas de importaciones. Sin embargo, estas políticas contribuyeron a crear un potencial exportador no tradicional en la región. Ya desde mediados de los años sesenta, las exportaciones muestran un crecimiento y diversificación vigorosos. Ello se logró gracias a la coincidencia --aparte del desarrollo ya registrado en el potencial productivo-- de una creciente apertura de los mercados mundiales a las exportaciones de manufacturas del Tercer Mundo y al surgimiento de políticas promotoras de exportaciones en los países más avanzados de éste. La convergencia simultánea de los tres factores fue determinante para el desempeño logrado.

Los mercados internacionales de bienes mostraron una creciente estabilidad en la posguerra. En los inicios del período, la inestabilidad e incertidumbre eran muy intensas. En los años cincuenta, los precios fueron notoriamente cambiantes; sin embargo, esta inestabilidad operó en un marco de acelerada estabilización del nivel de precios en los países industrializados. A medida que avanzaba el decenio, la estabilidad también se extendió, aunque en menor medida, a los precios de los productos de exportación e importación. Así, en el decenio siguiente, las fluctuaciones de los precios del intercambio fueron mucho más moderadas que en el decenio de 1950. ^{21/} Por lo tanto, las políticas económicas aplicadas en el mundo industrializado tuvieron como consecuencia un mercado internacional dinámico y relativamente estable, del cual pudieron beneficiarse, potencialmente, las naciones en desarrollo.

A comienzos de los años setenta, la inestabilidad hizo su reaparición. Los acontecimientos registrados en 1971 en el sistema monetario internacional y la introducción de tipos de

cambio flexibles produjeron sus consecuencias. El fenómeno se intensificó en 1973, con la primera crisis del petróleo.

La mencionada inestabilidad de precios contó, sin embargo, con dos factores compensadores. Uno fue el hecho de que las exportaciones de los países en desarrollo --en especial de las manufacturas-- siguieran creciendo en el decenio de 1970 e inicios del actual, 22/ y lo hicieron a un ritmo tres veces mayor que el de la ya disminuida tasa de crecimiento económico de los países industrializados, y un tercio superior a la del comercio internacional de éstos. En nuestra opinión, este fenómeno correspondió a una "puesta al día" de las exportaciones de los países en desarrollo. La ausencia anterior del intercambio de manufacturas evidenciaba un potencial subutilizado, un mercado incompleto. La reducción del atraso exportador, en especial de los países semiindustrializados, responde por consiguiente, en parte, a un proceso de formación de mercados internacionales. Por supuesto, es erróneo extrapolar mecánicamente esa situación para el futuro. Un incremento de la oferta, sin una correspondiente expansión de la demanda, puede tener como resultado un cuántum de exportaciones que crece significativamente, pero al mismo tiempo, precios que se deterioran. Es lo que ha acontecido en los años ochenta con las exportaciones de América Latina (Estévez, 1987; Ibarra, 1986).

El otro factor compensador de la inestabilidad fue el proceso de reconstrucción de otro mercado. En los años treinta había desaparecido el mercado internacional de financiamiento privado, el que reapareció en los años sesenta, primero para el mundo industrializado; luego, en los años setenta, como es bien sabido, los países en desarrollo lograron un acceso sustancial a ese mercado en la forma de créditos de bancos transnacionales. El acceso expedito a los créditos bancarios permitió compensar las pérdidas de ingresos de exportación que experimentasen los países latinoamericanos por altibajos de precios u otras razones.

La elevada tasa de aumento de la deuda bancaria también correspondió a un fenómeno de formación de mercados; por lo tanto, no era una tasa sostenible permanentemente. La intensidad del fenómeno fue reforzada por las políticas de liberalización de los mercados financieros en los países industrializados y por el reciclaje de los petrodólares. Al mismo tiempo, los países en desarrollo prestatarios fueron acomodando sus economías a esa abundancia de recursos. Cuando, en 1982, se produjo el brusco corte de los créditos, los países tenían estructuras productivas y de gastos intensivas en componentes importados; al mismo tiempo, habían acumulado una elevada deuda externa. Los tres factores --volumen insostenible de la oferta de préstamos, adaptación de las estructuras de producción y demanda a voluminosos fondos externos y elevada deuda-- se conjugaron para sacar a la superficie un gran problema con caracteres estructurales que ha mantenido en situación crítica a los países latinoamericanos,

y que amenaza con prolongarse por el resto del decenio (French-Davis y Feinberg, 1986).

La expansión de las exportaciones y del endeudamiento externo se produjeron mientras aún subsistía un período de inusitado crecimiento de la economía mundial. Esta expansión global, a nuestro juicio, estuvo asociada al tipo de estrategia adoptada por los países centrales. Entre sus componentes, cabe destacar los diversos mecanismos de regulación de los mercados, políticas fiscales activas compensadoras, un sistema financiero condicionado al funcionamiento del aparato productivo, y variados mecanismos de concertación social.

La pérdida de dinamismo que empezó a manifestar el modelo prevaleciente entonces y diversos desequilibrios que se fueron acumulando, llevaron a un paulatino o acentuado abandono del paradigma.

Entre los aspectos que nos interesa destacar aquí, se encuentran la flexibilización de los tipos de cambio, la liberalización de los mercados financieros internos y externos, y el debilitamiento de los canales de cooperación internacional. Estos cambios profundos apuntan en la dirección de economías nacionales y mercados mundiales más marcados por características cíclicas y un peso excesivo de los aspectos financieros por sobre los productivos.

ii) Tendencias al financierismo. Los aspectos financieros desempeñan un papel fundamental en el desarrollo económico; sin embargo, un sobredimensionamiento de ellos puede ser perjudicial, por generar inestabilidad y tendencias especulativas, en desmedro del desarrollo productivo y de la estabilidad. Es lo que ha acontecido en años recientes. A nuestro juicio, sus efectos negativos se hacen sentir con fuerza en los países de la región.

En años recientes, se produjo una liberalización significativa de los mercados financieros de los países industrializados. Paulatinamente, se han ido liberando los movimientos de capitales, que en general antes habían estado regulados parcialmente. El proceso se intensificó con Gran Bretaña, en 1979, y se extendió hasta el Japón, en 1984. Ese proceso fue acompañado de importantes cambios en los mercados internos, de los cuales dos son los más significativos, y están relacionados con la liquidez de los instrumentos financieros y con la determinación de las tasas de interés.

El grado de liquidez de los instrumentos de ahorro financiero aumentó de modo considerable como respuesta a los cambios de políticas. Las tasas de interés se han liberalizado paralelamente. Las intervenciones de los bancos centrales para la regulación de las tasas en general, así como la determinación de su estructura y de las operaciones a las cuales se aplican, se

han reducido notoriamente. El resultado global ha sido que las tasas de interés se han tornado notablemente inestables en los años ochenta. La inestabilidad es un factor que dificulta el funcionamiento de las actividades productivas y en cambio alienta la especulación. Además de las variaciones a través del tiempo, se observan grandes diferencias entre operaciones en distintas monedas y países.

Aparte de la inestabilidad, las tasas reales aumentaron. Entre 1960 y 1980, éstas fueron en promedio de 1 a 2% anual; entre 1981 y 1986, las tasas reales casi se decuplicaron respecto de los niveles históricos enfrentados por los países en desarrollo. 23/

El incremento de las tasas de interés reales, y su permanencia por varios años en niveles elevados, ha traído aparejado varios efectos importantes. Aquí destacaremos tres de ellos.

El componente financiero de los déficits gubernamentales se ha elevado en forma generalizada en los países industrializados. En varios de ellos, excluidos los pagos financieros, sus presupuestos exhiben excedentes; por lo tanto, sus déficits totales son determinados por gastos financieros. En el caso de los Estados Unidos, el desembolso por concepto de gastos financieros se empinó, en 1984, al 5% del producto nacional bruto.

El aumento del peso de los presupuestos gubernamentales está determinado por el efecto combinado de dos variables. Una de ellas es el alza de las tasas de interés, y la otra, el creciente volumen de la deuda acumulada. De hecho, el monto (nominal) de la deuda pública interna ha crecido en forma acelerada en muchos países, siendo el factor decisivo el aumento de las tasas de interés reales en los años ochenta. Con ello, la dimensión más puramente financiera del presupuesto fiscal adquiere un peso predominante.

El peso de lo financiero también se ha observado en la determinación de los tipos de cambio. Los movimientos de capital han ocupado un espacio predominante en la determinación de los tipos de cambio durante el último decenio. Por largos períodos, su predominio parece no haber tenido el contrapeso de las fuerzas productivas. Durante más de seis años, el dólar se estuvo apreciando, con algunos altibajos, frente a las monedas de los otros países industrializados. El ajuste cambiario registrado no obedeció a una menor inflación interna en los Estados Unidos ni a la fortaleza de la balanza comercial de este país. Por el contrario, en ambos rubros los Estados Unidos aparecían más débiles que países como la República Federal de Alemania y el Japón. La fuerza dominante la constituyeron los movimientos de capitales hacia los Estados Unidos, que exhibieron un aumento

acelerado, afectando los mercados cambiarios y financieros y los patrones de especialización productiva. Los movimientos de capital se han asociado a la mayor confianza que en ese período habría inspirado la economía estadounidense y/o a las mayores tasas de interés imperantes en ésta. Cualesquiera sea la razón predominante, se perciben varios desequilibrios, a nuestro juicio "estructurales" por su profundidad y alcance, que están relacionados entre sí.

iii) Financierismo y desequilibrios. En los últimos años, la economía mundial ha experimentado profundos desequilibrios. En la actualidad, los mencionados desequilibrios --fiscales, comerciales y financieros-- exhiben magnitudes muy elevadas.

La notable magnitud de los desequilibrios comerciales tiene consecuencias analíticas significativas: El modelo H-O opera con un equilibrio del intercambio, de manera que las importaciones resultantes de desventajas comparativas en algunos rubros se compensan con las exportaciones resultantes de ventajas en otros. Cuando el desequilibrio comercial de un país es extremadamente elevado, como lo es el déficit comercial en los Estados Unidos, equivalente al 62% de sus exportaciones y el superávit de 46% de las importaciones del Japón, se puede hablar con cierta propiedad de ventajas "absolutas" en la producción de bienes y servicios. 24/

La magnitud de los desequilibrios hace que el necesario proceso de ajuste represente diversos peligros para la estabilidad y recuperación de la economía mundial. La demora en la corrección de los desequilibrios intensifica los riesgos de un ajuste traumático.

Lo probable es que los mercados internacionales se vean perturbados en el necesario proceso de ajuste. En los próximos años, pareciera ser que prevalecerá una mayor inestabilidad cambiaria y de los mercados financieros y de bienes. Ante la debilidad externa de los países en desarrollo deudores, aun situándose al margen de visiones catastrofistas, las perspectivas probables ofrecen un escenario de continuada estrechez e incertidumbre.

Las perspectivas para los países latinoamericanos pueden ser más difíciles que para el resto del mundo en desarrollo, debido a que la región tiene coeficientes deuda/exportaciones y deuda/PIB más altos que otras zonas del Tercer Mundo; por otra parte, su dependencia del intercambio con los Estados Unidos es en general mayor.

Una respuesta constructiva para América Latina involucra aprovechar los espacios en los mercados de los países industrializados, que sin duda los hay. Estos son insuficientes pero necesarios. Una segunda área abarca la revalorización del

mercado interno como un factor de redinamización del desarrollo nacional. Ello exige una redefinición de estrategias en muchos países, con ajustes estructurales que echen bases para un desarrollo efectivo, con revisiones de los patrones de gasto interno y de impulso de políticas más selectivas de sustitución de importaciones (véase French-Davis, 1983 y 1984).

Tercero, es necesario volver a poner en marcha procesos de integración económica. Los retrocesos sufridos en años recientes hacen posible lograr avances sustanciales en la reactivación del intercambio recíproco.

* 4. Desequilibrios estructurales en las economías en desarrollo

En el curso de los últimos decenios, se han registrado innumerables contribuciones en el campo de la teoría del desarrollo. Varias de ellas se han extendido a la economía internacional, incorporando la consideración sistemática de algunos desequilibrios y distorsiones económicas. No obstante ello, es frecuente que en los estudios ortodoxos se atribuya la existencia de tales distorsiones a la intervención estatal, configurando este enfoque una versión remozada del laissez-faire tradicional. Dentro de una línea menos extrema, diversos autores aceptan la existencia de distorsiones y desequilibrios ajenos a errores de política, pero argumentan que aquéllos deben ser eliminados por medio de políticas económicas internas de tipo indirecto, esto es, a través de impuestos y subsidios. 25/ En uno u otro caso, en virtud de los supuestos que se utilizan y del carácter estático del análisis, se desemboca en la propugnación de una política de libre comercio.

Al examinar el carácter de los desequilibrios y distorsiones imperantes en los países en desarrollo, se sientan bases adicionales para avanzar hacia un enfoque alternativo.

a.) Intercambio y efectos distributivos

La teoría tradicional presupone que el mundo económico es competitivo y que el poder se encuentra atomizado. En ese contexto, el intercambio se realiza entre unidades con posibilidades de acceso similares al conocimiento y con capacidad de negociación uniformemente pequeña.

La realidad, sin embargo, es diferente. El conocimiento está distribuido de manera desigual; no se genera de modo uniforme a través del mundo, sino que está fuertemente concentrado en los países industrializados, transmitiéndose a los restantes con dificultad y retraso, debido a la heterogeneidad e imperfección de los mercados. Más aún, las innovaciones técnicas y los diseños de producto surgidos en el mundo industrializado son muchas veces inadecuados para los países periféricos, que

poseen dotaciones de recursos y niveles de ingreso por habitante muy diferentes.

Por otra parte, el intercambio de las naciones industrializadas se realiza en gran medida a través de gigantescas corporaciones; con frecuencia, éstas han contado a su vez con el apoyo disimulado o abierto de los gobiernos de sus países de origen.

En un contexto caracterizado por la desigual distribución del conocimiento y del poder, pretender que los países en desarrollo apliquen políticas de libre comercio y abstinencia de intervención estatal, significa abrir paso a un tipo de relaciones económicas que conduce a la concentración de los beneficios en manos del más poderoso, esto es, al intercambio desigual (Palma, 1978). A su vez, en el plano interno, impulsa una acentuación de las desigualdades: sectores minoritarios asimilan sus patrones de comportamiento al de las sociedades desarrolladas, con niveles promedio de ingresos muy superiores (Furtado, 1971; Sunkel, 1971).

1) Heterogeneidad estructural interna 26/

Es habitual suponer que existen únicamente dos factores de producción (trabajo y capital), y que éstos son homogéneos no sólo dentro de cada país sino también a nivel internacional. Sin embargo, de hecho existen muchos factores (mano de obra de diferentes calificaciones, suelos de distintas calidades y aptitudes, capital fijo, inventarios, conocimiento y tecnología, capacidad empresarial, etc.) que no son homogéneos entre países ni dentro de cada uno.

Una forma teórica de abordar esta heterogeneidad consiste en distinguir entre la mano de obra y recursos naturales puros, y los agregados a su capacidad productiva. En este tipo de enfoque, el componente agregado --que es capital humano-- se agrupa con el capital físico (Johnson, 1968). En una economía en equilibrio, la inversión en capital humano y físico se realizaría hasta llegar al punto de igualdad en el valor de su productividad marginal. Hay dos objeciones fundamentales a este enfoque. Una de ellas consiste en que la existencia misma de heterogeneidad connota profundos desequilibrios en los retornos alternativos. Otra, asociada a la primera, consiste en que el retorno efectivo depende de la demanda que se genere en el mercado por cada calidad de factor. Este punto involucra el tema de la visibilidad de las oportunidades de inversión y de cómo ello influye sobre la dinámica de cambios en la dotación de factores productivos. A ello retornaremos más adelante.

Por otra parte, con frecuencia se presume que los países constituyen unidades cohesionadas, en circunstancias que en su mayoría, las naciones en vías de desarrollo se encuentran en la práctica poco integradas social y económicamente. Existe poca

cohesión social: en las regiones con niveles de vida de subsistencia, se encuentran enclaves altamente industrializados; en las zonas más avanzadas, coexisten empresas con niveles de productividad muy diversos, y grupos laborales de calidad comparable reciben remuneraciones reales notoriamente diferentes. A su vez, la disponibilidad de información varía mucho según el tipo de empresa y de consumidor. Todos estos aspectos constituyen fuentes de heterogeneidad de la economía nacional.

La heterogeneidad de la estructura económica y social refleja, por una parte, los desniveles tecnológicos y de capacidad administrativa imperantes en el país, y por otra, la desigual distribución del poder económico y de la organización social. De ello resulta que los efectos de las políticas económicas globales no fluyen con facilidad a través de todos los segmentos de los diversos mercados. La constatación del significado que revisten estas características típicas de los países periféricos, pone de manifiesto la insuficiencia de las políticas globales indirectas para resolver problemas en los que desempeñan un papel importante las mencionadas heterogeneidades estructurales. 27/

c) Desequilibrios múltiples

Las recomendaciones de política económica que se desprenden de la teoría neoclásica descansan por lo común en la consideración de una distorsión a la vez. Esto no significa que se desconozca la existencia de otros desequilibrios, sino que supone que éstos pueden eliminarse simultáneamente con la distorsión que se examina expresamente. La aceptación de este supuesto significa que el mercado es capaz de alcanzar un óptimo paretiano.

La visión idealizada de la realidad que postula el enfoque ortodoxo ha sido objeto de críticas desde su interior mismo, las que se han traducido en la formulación de la llamada teoría de la segunda mejor alternativa. Esta incorpora explícitamente la consideración de otros desequilibrios en la evaluación de la eficiencia de una determinada medida de política económica. Su consecuencia más destacada es que el movimiento hacia el óptimo teórico en un área puede acarrear el deterioro del bienestar general cuando subsisten otras distorsiones. Ejemplo de ello puede ser la liberalización total del intercambio en una economía que enfrenta inestabilidad y desempleo (French-Davis, 1979, Cap. VII). De ese avance teórico se desprende la conclusión de que los aranceles selectivos pueden incrementar el bienestar de los países en desarrollo en vez de reducirlo siempre, como sostiene la teoría tradicional. 28/

Por otra parte, la liberalización unilateral puede involucrar la pérdida de poder de negociación, en un mundo donde los restantes países probablemente reaccionan más ante la oferta de

reducir la protección existente que ante la amenaza de subir aranceles ya reducidos unilateralmente, en particular si esta amenaza proviene de un gobierno librecambista.

Por último, los desequilibrios internos de las regiones en desarrollo son persistentes. Algunas distorsiones, tales como las externalidades dinámicas, sólo desaparecen con el desarrollo; otras están ligadas al comportamiento de unidades de decisión foráneas (por ejemplo, la inestabilidad de los mercados exteriores), y otras sólo pueden ser removidas en forma parcial (por ejemplo, el desempleo).

Algunas de estas distorsiones tienden más bien a acentuarse por el libre comercio. La posición de los países centrales suele ser intrínsecamente más fuerte en virtud de su mayor desarrollo, dimensión económica y capacidad de adaptación. Aún más, es frecuente que estos países mantengan variados mecanismos de defensa frente a los cambios externos. Recientemente, han adoptado políticas de defensa del medio ambiente que involucran una activa intervención que desalienta las actividades más destructoras del ambiente. En ese contexto, la adopción de una política de libre comercio por parte de un país pequeño y de desarrollo insuficiente, ofrece escasas perspectivas de desarrollo sostenido y soberano, salvo casos especiales no generalizables.

En cambio, una política de comercio exterior activa, que busque la eficiencia dentro del marco subóptimo de las economías en desarrollo, permite un desarrollo productivo más dinámico, más estable e integrado que la apertura irrestricta, en un extremo, o que la autarquía, en el otro. En consecuencia, constituye un costoso error la tendencia a rechazar alternativas de política económica que pueden contribuir positivamente al desarrollo nacional, aduciendo que son inferiores a proposiciones ideales, aun cuando son irrealizables, como lo es un comercio libre generalizado en un mundo en pleno equilibrio.

d) Los procesos de ajuste

La teoría neoclásica descansa excesivamente en el análisis de estática comparativa. Cuando considera el periodo de transición hacia un nuevo equilibrio, por lo común lo hace ignorando los costos que puede acarrear para la asignación de recursos y el desarrollo. Es común que el sendero del ajuste sea subóptimo (en términos gráficos standard, por debajo de la curva de transformación de pleno empleo y de uso óptimo de los recursos disponibles), y que provoque un ambiente macroeconómico que desaliente la inversión productiva (curva de transformación que se desplaza más lentamente hacia la derecha o incluso que se contrae, a consecuencia de una inversión neta negativa y pérdida de capacitación de los recursos desocupados). Así, se puede arribar a un nuevo equilibrio externo e interno, pero con

diferentes niveles de bienestar, según cuál sea la calidad del proceso de ajuste.

Es sabido que el tema no ha estado absolutamente ausente de las preocupaciones de esa escuela de pensamiento. Sin embargo, en el cuerpo central de la teoría ortodoxa del comercio internacional, ocupa un lugar desmedrado. De allí entonces que en las recomendaciones tradicionales de política arancelaria, integración económica y movimientos de capitales foráneos, no se considere sistemáticamente el costo del ajuste. 29/

La teoría convencional sostiene que la economía mundial reacciona en forma automática ante los cambios, y que llega rápidamente a una posición de equilibrio donde todos los países gozan de estabilidad y armonía, a menos que los gobiernos obstaculicen el proceso de ajuste. La teoría ortodoxa minimiza por lo tanto la significación de los problemas de ajuste, las consecuencias distributivas y los movimientos desequilibradores y acumulativos.

Los problemas de ajuste se originan en las inflexibilidades de los precios y en la inmovilidad de los factores de producción, fenómenos ambos siempre presentes en el corto plazo, a lo que se suman las limitaciones en la información, la incertidumbre y el carácter de las expectativas que generan diferentes estrategias. Aun cuando no existiese ningún otro problema estructural, la posibilidad de que en el largo plazo se lograra el equilibrio deseado no autoriza a ignorar los efectos del corto plazo, por el que necesariamente hay que transitar. Si en el diseño de las políticas económicas no se presta la debida consideración a este problema, el costo de la subutilización temporal de recursos productivos puede sobrepasar los eventuales efectos positivos de cualquier política que lleve hacia una asignación óptima de largo plazo (Marfán, 1987). Esta afirmación es válida no sólo respecto de la liberalización del intercambio en sectores excesivamente protegidos, sino también puede serlo respecto del inicio de una política restrictiva en una economía demasiado abierta.

Los costos del proceso de ajuste se acentúan en la medida en que la economía sea heterogénea y enfrente inestabilidad, ya sea de origen externo o interno. La heterogeneidad torna más difícil y lenta la transferencia de recursos desde las actividades en contracción hacia aquéllas en expansión. La inestabilidad provoca, además, dificultades para identificar cuáles son las señales apropiadas para guiar la reasignación de los recursos productivos. En el área de la economía internacional, la heterogeneidad de las economías en desarrollo ha hecho costoso su ajuste frente a cambios bruscos de los mercados o de las políticas nacionales. Para las economías heterogéneas, resulta imprescindible, entonces, adoptar medidas que minimicen las señales inestables; por otra parte, es preciso que promuevan ajustes graduales y programados del comercio exterior, y que las

políticas indirectas se complementen con acciones directas sobre las estructuras de la demanda y de la producción, en especial en el caso de desequilibrios agudos.

Un ejemplo de ajuste costoso frente a un problema externo, lo ofrece la respuesta general de América Latina frente a la crisis de la deuda, surgida en 1982 (CEPAL, 1984; Devlin, 1985; French-Davis y Feinberg, 1986). La subutilización de capacidad productiva ha sido muy intensa entre 1982 y 1987; se estima que en el curso de los cuatro primeros años podría haber alcanzado, según un cálculo conservador, a unos 40 mil millones de dólares anuales (véanse exposiciones de Ramos y French-Davis, en French-Davis y Feinberg, 1986). El ambiente recesivo y de incertidumbre resultante, además de las transferencias financieras negativas con los acreedores externos, constituye un factor explicativo del descenso de la formación de capital registrado a partir de 1982.

El costo de los cambios abruptos se expresa no sólo en subutilización del potencial de producción y en el desaliento de la inversión, sino también en efectos distributivos que tienden a ser concentradores, debido a la desigual capacidad de reacción de los diferentes grupos. 30/


Por último, el proceso mismo de ajuste puede ser inestable, en el sentido de que no conduzca a un nuevo equilibrio o que desencadene movimientos desequilibradores. Por ejemplo, el capital no siempre se desplaza hacia las regiones donde es escaso. Y esto no se explica exclusivamente por razones de inestabilidad política, ya que el fenómeno se plantea no sólo a nivel internacional, sino también al interior de ciertos países que constituyen, como es obvio, una unidad política, y donde se observan intensos desequilibrios regionales.

La utilización de un horizonte excesivamente estrecho de maximización, la existencia de economías externas dinámicas y la información limitada de que disponen oferentes y demandantes, contribuyen pues, en forma decisiva, a generar movimientos desequilibradores, a dificultar la identificación de oportunidades de inversión productiva y a desalentar la adquisición de ventajas comparativas.

5. Esbozo de un planteamiento neo-estructuralista 31/

No es tarea fácil caracterizar un enfoque alternativo al ortodoxo. Este último es relativamente simple y preciso. Incluso, facilitó su caracterización gracias a los cambios que experimentó en los últimos años. Desde mediados de los años setenta, con el enfoque monetario de la balanza de pagos, se tornó más simple y sus conclusiones y recomendaciones de política económica resultaron más extremas.

Es claro que numerosos especialistas que se desempeñan en el ámbito académico norteamericano en la tradición neoclásica, disienten de muchos de los rasgos asignados al planteamiento neoliberal. Más que en el planteamiento promedio del mundo de tradición neoclásica, el análisis precedente se ha basado en las propuestas que han desempeñado un papel hegemónico en las recomendaciones y presiones que se ejercen sobre el mundo en desarrollo en años recientes. Síntesis de ello son, por ejemplo: i) la nueva condicionalidad, presente en el Plan Baker, enunciado en 1985; ii) el conjunto de planteamientos teóricos y de políticas que conforman el enfoque monetario de la balanza de pagos, y iii) las propuestas de profundización o liberalización financiera.

Por otra parte, lo que aquí denominamos neoestructuralismo se alimenta de la tradición estructuralista, pero va más allá de ella, en el sentido de que el desarrollo analítico de aquél está orientado de manera marcada al diseño y ejecución de estrategias y políticas económicas. Es indiscutible que muchos aspectos heredados del pensamiento estructuralista desarrollado desde los años cincuenta en adelante mantienen gran vigencia. La existencia de heterogeneidad estructural en las economías nacionales y en la economía mundial, la presencia de desequilibrios múltiples y profundos, el papel fundamental de las variables institucionales, el deterioro de los términos factoriales del intercambio, entre otros aspectos, son de gran significación. Destacados autores estructuralistas también advirtieron oportunamente sobre el agotamiento de la etapa fácil de la sustitución de importaciones, y sobre la necesidad de promover asimismo las exportaciones. 32/ 

El estructuralismo adoleció, sin embargo, de dos insuficiencias en el plano de la instrumentalización. Una fue la limitada preocupación por el manejo de las variables macroeconómicas de corto plazo: el análisis sobre definición de los espacios de maniobra en lo referente a los déficit fiscales y la liquidez monetaria ocupó un lugar secundario en el pensamiento estructuralista. No se pasó de manera sistemática del diagnóstico del origen de los desequilibrios al terreno de las políticas de regulación adecuadas.

La otra limitación consistió en la debilidad de la reflexión en las políticas de mediano plazo que conectaran los objetivos nacionales de desarrollo y la planificación.

Los criterios de regulación del comercio exterior, la definición de los objetivos y criterios de regulación de las empresas públicas, el examen de mecanismos alternativos de impulso de la inversión, de generación de empleos productivos, de control de la inversión extranjera y de organización del sistema financiero en general, ocuparon un espacio secundario en el desarrollo del pensamiento estructuralista. Sin lugar a dudas,

Este estimuló los avances que se alcanzaron en la aplicación de políticas públicas en estas áreas, y fue acertado en lo esencial de su crítica a la ortodoxia de entonces y en la combinación de lo abstracto y lo histórico (Sunkel y Paz, 1970). En particular, cabe destacar el aporte a la comprensión de los procesos inflacionarios de autores como Furtado, Noyola, Pinto, Prebisch y Sunkel. Sin embargo, no hubo un esfuerzo sistemático de elaboración de políticas económicas que acompañaran el diagnóstico estructuralista. Los avances, que los hubo importantes, no constituyeron una preocupación central.

Luego del retroceso experimentado bajo el peso del monetarismo, a nuestro juicio corresponde retomar la tradición estructuralista, incorporándole una preocupación sistemática por el diseño de políticas económicas. Los equilibrios macroeconómicos, la coordinación del corto con el largo plazo, la concertación entre los sectores público y privado, la construcción de estructuras productivas y de gestión que tengan incorporadas en sí una mayor igualdad, y consideraciones respecto de estrategias y políticas que posibiliten una mayor autonomía nacional, son aspectos de gran importancia. Es lo que puede denominarse reestructuralismo. Su rasgo más destacado es el de políticas selectivas, en contraposición con las políticas teóricamente neutrales del neoliberalismo. 33/

II. ELEMENTOS PARA EL DESARROLLO DE VENTAJAS COMPARATIVAS ADQUIRIBLES

Los países de industrialización reciente, o semiindustrializados, basan parte de su progreso en la capacidad para desarrollar nuevas líneas de producción y nuevas especializaciones. En otros términos, las naciones más eficientes en el logro de sus objetivos de desarrollo nacional son las que han demostrado habilidad para adquirir ventajas comparativas y darle el carácter de un proceso endógeno continuo. En consecuencia, el perfil de las ventajas comparativas de un determinado país no se visualiza aquí como un fenómeno exclusivamente espontáneo, sino también como el resultado de estrategias y políticas deliberadas, dirigidas a crear condiciones globales y específicas apropiadas para la generación de ventajas comparativas. Su ámbito de acción es el de capacidades productivas intensas en atributos adquiribles en el país en cuestión.

El dinamismo del proceso está estrechamente ligado al volumen de inversión física; 34/ a la tecnología desincorporada y al mejoramiento de la calidad de la fuerza de trabajo y de la organización interna de la empresa; al aprovechamiento de economías de escala y especialización y de externalidades dinámicas, y a tasas altas de utilización de la capacidad instalada. Nuestra hipótesis es que el ritmo de aumento del

nivel y calidad de los recursos productivos depende en forma significativa de la eficacia de la acción pública para contribuir a hacer visibles en el mercado ventajas comparativas que de otra manera no son observables por los agentes productivos, para generar así oportunidades de inversión productivas.

Esta parte del trabajo tiene por objeto examinar algunos de los aspectos de estrategia y políticas que podrían tener una mayor influencia en el proceso de adquisición de ventajas comparativas.

En la sección 1 se explora la vinculación con las políticas macroeconómicas nacionales. Se discuten de manera suscita políticas de estabilización y ajuste; el papel de las variables financieras, en contraposición a las reales o productivas; el papel del tipo de cambio y las tasas de interés, y la repercusión global de las políticas comerciales sobre el ahorro y sobre el comportamiento de los agentes económicos. En particular, se examinan las condiciones macroeconómicas que permitan a la empresa concentrarse en el mejoramiento de su productividad y en la realización de innovaciones funcionales para el desarrollo nacional. El análisis se ilustra con referencias a algunas experiencias nacionales de países que han logrado éxitos o fracasos en sus estrategias de desarrollo.

En la sección 2 se esbozan los lineamientos de políticas que promuevan el desarrollo de ventajas comparativas, distinguiéndose entre políticas generales y específicas indirectas de promoción.

Por último, en la sección 3, se exponen algunos criterios para identificar actividades que se definen como estratégicas, y se examinan las políticas directas de impulso de la inversión productiva y de desarrollo de ventajas comparativas.

1. Ambiente macroeconómico e inversión productiva

Tanto el volumen y la calidad de la inversión como la tasa de utilización de los recursos productivos, son afectados por el ambiente macroeconómico que prevalezca en la economía nacional.

Un análisis comparativo de las distintas experiencias, que comprende países con estrategias económicas y regímenes políticos muy disímiles, pone de manifiesto algunas constantes en el comportamiento de las economías de países semiindustrializados.

a) Adecuación de la demanda agregada

La calidad y coherencia de las políticas de comercio exterior y los instrumentos que utilizan --aranceles, para-aranceles, cuotas, tipo de cambio, etc.-- son importantes, sin duda, pero al menos tanto como ellos pueden serlo el marco macroeconómico en que se aplican y los factores que podríamos

llamar estructurales. El contexto global en que se ponen en funcionamiento las políticas específicas de desarrollo productivo tiene influencia decisiva sobre el volumen de inversión, sobre la tasa de ocupación de los recursos y del empleo, sobre la estructura del consumo, sobre los niveles de ahorro y sobre la mentalidad y actitudes que se promuevan al interior del país. En algunos de estos aspectos, el instrumental del comercio exterior desempeña un papel importante, pero por sí solo es insuficiente para alcanzar comportamientos adecuados. Al final, si se prioriza demasiado un instrumento, en forma aislada o a expensas del resto, puede terminarse reasignando un stock de recursos que no crece, y probablemente aceptando elevadas tasas de subutilización de este stock. Entonces, políticas que parecen muy efficientistas en un sentido microeconómico (por ejemplo en las empresas que sobreviven un proceso de ajuste), resultan ineficientes en un sentido macroeconómico o global (que considera la productividad efectiva del total de recursos disponibles).

Ante presiones externas, las políticas antiinflacionarias y de ajuste repercuten sobre el marco macroeconómico y la tasa de utilización de los recursos disponibles (Ramos, 1984). A su vez, esta afecta la tasa de rentabilidad y la formación de nueva capacidad productiva.

Mercados cíclicos, en contraste con los más estables, tienden a provocar resultados negativos en las variables mencionadas. Las diversas variantes del enfoque ortodoxo antiinflacionario y de ajuste tienden a provocar comportamientos cíclicos. Las características de estos enfoques son el uso de unas pocas variables para enfrentar cada problema y su carácter uniforme más que selectivo.

Las políticas convencionales de estabilización del nivel de precios descansan ya sea en la restricción deliberada de la demanda global, en su variante de monetarismo de economía cerrada (a la Friedman) o en la congelación del tipo de cambio y política monetaria pasiva ligada a la disponibilidad de reservas internacionales (en el llamado enfoque monetario de la balanza de pagos). Como es sabido, este último mecanismo equivale al ajuste automático del patrón oro. En él se trata de que la evolución de la demanda agregada y/o el precio externo de los productos comerciables internacionalmente determinen el comportamiento interno del nivel de precios. Efectivamente, pueden hacerlo, pero con significativos rezagos. De ello, resultan en promedio tasas sustanciales de subutilización de los recursos disponibles.

En el período de posguerra predominaron durante cerca de tres decenios diversos enfoques poskeynesianos. Las políticas públicas compensatorias; la utilización simultánea de un conjunto de variables que se regulan en forma coordinada y la concertación entre representantes de diferentes actores sociales, contribu-

Yeron a un prolongado período de expansión productiva en la economía mundial.

La relativa mayor estabilidad proveyó un incentivo para la formación de capital; un ambiente más propicio para mejoras de productividad, en vez de operaciones especulativas; mayor énfasis en aumentos de capacidad, en vez de expansión vía compras y fusiones, y una productividad social más elevada, gracias a una tasa mayor de utilización de la capacidad existente. Así, se contribuyó a crear un círculo virtuoso que estimuló la formación de capital y los aumentos de productividad.

En las situaciones de prolongadas presiones externas recesivas --como es el caso de la actual crisis de la deuda-- no puede, por supuesto, desconocerse la existencia de esas presiones; una cosa distinta es analizar cómo se los enfrenta. El enfoque del ajuste automático, en virtud de su pasividad se ha caracterizado históricamente por multiplicar en el mercado interno los efectos de las recesiones externas. En otros términos, a la baja del ingreso nacional gestada en el exterior por el deterioro de los términos del intercambio y el menor acceso a los mercados de bienes y capital, el ajuste automático le agrega un deterioro de la producción interna que puede ser varias veces mayor. Para evitar esa multiplicación destructiva, se requieren políticas monetarias, crediticias y fiscales activas. Se trata básicamente de su coordinación con el programa de desarrollo y las políticas de corto plazo, con el propósito de impulsar un cambio de la estructura del gasto y de la producción, de modo de mantener una mayor tasa de utilización de la capacidad productiva local. En ello hay espacio para políticas públicas directas e indirectas.

b) Respuesta frente a los cambios externos

Respecto a cambios externos más localizados en determinados sectores, es imperativo conciliar tres aspectos:

Primero, mitigar la transmisión hacia la economía nacional de fluctuaciones externas transitorias y especulativas en rubros o sectores estratégicos. Ello debe conciliarse con la receptividad ante las tendencias que exhiban los mercados mundiales, por ejemplo, ante un cambio que se presume permanente del precio de cierto producto.

Segundo, no siempre la tendencia debe ser absorbida abruptamente por la economía nacional. La necesidad de gradualidad en la absorción es clara, por ejemplo, frente a cambios tecnológicos que desplazan recursos nacionales de difícil reubicación. A ello obedecen las políticas de reconversión industrial en muchos de los países más desarrollados.

Tercero, algunas innovaciones en la producción o comercialización son disfuncionales para el estadio de desarrollo nacional o para los objetivos de éste. Entre los que se topan con estos objetivos habría que mencionar la trasmisión de patrones de consumo de países de alto nivel de vida (CEPAL, 1985; Fajnzylber, 1986), que resultan incompatibles con los niveles medios de ingreso vigentes internamente y con la satisfacción del objetivo de desarrollo con equidad. La República de Corea y la Provincia China de Taiwán son casos ilustrativos de la preocupación por el impacto de las importaciones sobre la estructura del consumo y el nivel de ahorro. En otros términos, no basta con distinguir entre componentes transitorios, sino que se requiere asimismo discernir entre las tendencias compatibles con el desarrollo y los objetivos nacionales, y las que no lo son, y cuya irrupción indiscriminada en el mercado interno debe tratar de regularse.

2) Fuerzas productivas y financierismo

Otro rasgo distintivo del manejo macroeconómico de las naciones desarrolladas y de los países semiindustrializados más exitosos, ha sido el predominio de las dimensiones productivas sobre las financieras. El desarrollo es liderado por las primeras, poniendo a su servicio los aspectos financieros. Es una correlación de políticas opuesta a la del enfoque monetario y al de las tesis de liberalización y profundización financiera (MacKinnon, 1979; 1981).

El fenómeno del financierismo fue particularmente intenso en algunos países de América Latina. Habiéndose gestado en la segunda mitad de la década de 1970, se caracterizó por la abierta supremacía de la actividad financiera sobre la actividad productiva. Estuvo asociado preferentemente a la presencia de tres factores principales:

En primer lugar, el carácter de las reformas financieras que se fueron estableciendo en muchos países, y principalmente en el Cono Sur. El proceso consistió en la liberalización amplia de tasas de interés, de plazos de las operaciones y de asignación del crédito (Arellano, 1985; Ramos, 1984; Sarmiento, 1984). Ello derivó en una acentuación del peso de los factores del corto plazo por sobre los del largo plazo; en un incremento de la inestabilidad interna, que repercutió negativamente sobre lo productivo, y en un auge del crédito para el consumo (y para el consumo de productos importados en los países que liberalizaron sus importaciones).

Aparte de que la reforma financiera fue muy funcional a un incremento significativo de las importaciones de bienes de consumo, lo que como contrapartida debilitó el aparato productivo interno, la estrecha conexión prevaleciente con el sistema financiero internacional facilitó una desconexión con las

necesidades del sistema productivo nacional. El sector financiero estrechó su dependencia con el exterior (y éste es uno de los componentes de la deuda externa) y facilitó la fuga de capitales, sin sintonizar adecuadamente con la naturaleza de los requerimientos locales.

En segundo lugar, (y éste es el segundo factor), los agentes económicos vinculados a la esfera financiera ganaron una mayor influencia general, tanto en las empresas públicas como en las privadas, y en los ministerios y otras reparticiones gubernamentales. Esta situación impuso, también en esos niveles, el predominio del cortoplacismo por sobre las preocupaciones tradicionales en el área de la productividad y el desarrollo productivo. En el mismo sentido operó el carácter de las nuevas relaciones que se han establecido con el Fondo Monetario Internacional y con los bancos acreedores. Cuando se examinan los convenios de renegociación de la deuda externa y de ajuste suscritos con el Fondo y con los bancos, se advierte un claro refuerzo de los elementos de carácter financiero por sobre los de naturaleza productiva. Eso está marcando el perfil de estos ajustes, que tienden a exhibir características tan recesionarias y a debilitar los procesos de inversión.

En tercer lugar, si se observa lo que ocurre en el terreno fiscal y cambiario, nuevamente se registra el predominio de un elemento de carácter financiero: la naturaleza del déficit fiscal que presentan muchos de los países de la región ya no se genera primordialmente en el exceso de gastos de consumo e inversión sobre los ingresos tributarios, sino en el área del financiamiento del pago de los intereses derivados del endeudamiento. Igual incidencia significativa se observa en el ámbito cambiario, en lo que respecta a cambios en la disponibilidad de divisas.

No cabe duda que es preciso controlar que el funcionamiento del sistema financiero no represente una desviación de su función de intermediación del ahorro, y se evite un estímulo desproporcionado al consumo, la especulación y la concentración patrimonial. La reorganización del sistema debe apuntar a que la captación de los recursos desemboque hacia el ahorro y la inversión, en conexión directa con el aparato productivo. Esta es una función muy importante, que paradójicamente a causa de las reformas monetaristas se ha debilitado en los últimos años. El nuevo enfoque debe responder adecuadamente a las necesidades de ligar el sistema financiero al proceso de inversión y a la economía interna más que al exterior, de contribuir a una mayor estabilidad económica (lo que requiere regular las tasas de interés, de manera que no haya oscilaciones abruptas ni tasas reales negativas ni tasas exorbitantemente elevadas), y de desconcentrar el poder económico.

d) Indicadores claves regulados adecuadamente

Hay precios o señales recibidas por los diversos agentes económicos que, por su influencia sobre el conjunto de la economía, tienen el carácter de variables macro. Entre ellos se ubican el tipo de cambio, la tasa de interés y la política comercial. 35/

i) Política cambiaria. Las divisas constituyen un recurso estratégico, cuya disponibilidad y cotización influyen en forma decisiva sobre el funcionamiento de la economía nacional. Ello comprende el nivel de actividad económica, el grado de autonomía frente al exterior, la estructura de la producción y la estabilidad de los precios internos. Por otra parte, debido a su naturaleza, las divisas se prestan más que otros artículos a operaciones especulativas, pues sirven como instrumento de fuga de capitales y de sustituto de los medios de pago y atesoramiento interno. 36/ En consecuencia, lo cambiario ejerce efectos de carácter macroeconómico, a diferencia de muchos otros bienes o activos cuya importancia relativa resulta escasa. Por consiguiente, la política cambiaria y de acceso al intercambio de divisas debe asumir rasgos especiales, en particular en las economías en desarrollo.

El conjunto de condiciones que refleja la realidad de la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos años (inflación variable y de carácter estructural, términos del intercambio fluctuantes, estructura productiva poco flexible, necesidad de transformación de esa estructura, cambios abruptos en los términos del financiamiento externo), conduce a rechazar las fórmulas tradicionales de tipos de cambio libre y fijo. 37/ La alternativa que ataca los problemas originados por esas dos opciones consiste en la política de un tipo de cambio regulado por el Banco Central, dentro de un régimen de acceso controlado al mercado cambiario, de acuerdo con las recomendaciones derivadas de las proyecciones de mediano plazo del sector externo.

La inestabilidad de los mercados externos y las fluctuaciones imprevistas en actividades internas ligadas a la balanza de pagos, plantean uno de los principales problemas que debe enfrentar una política cambiaria eficiente. Dos de las fuentes de inestabilidad más comunes en los países en desarrollo son la inflación y la variabilidad de los precios de sus exportaciones. Tanto i) ajustes discontinuos y sustanciales del tipo de cambio nominal, en especial en un marco inflacionario, como ii) modificaciones que sigan periódicamente las fluctuaciones de los ingresos de exportación, provocan variaciones irregulares en el nivel del tipo de cambio real, lo que genera inestabilidad en las relaciones de precios entre bienes extranjeros y nacionales, con la consiguiente incertidumbre y trastornos para la economía interna.

La inestabilidad cambiaria tiende a reducir la capacidad de identificar ventajas comparativas. Suele afectar con mayor intensidad las exportaciones nuevas, las realizadas por empresas cuyos mercados son menos diversificados y las que enfrentan mayores dificultades de acceso al sistema crediticio. En consecuencia, la inestabilidad de la política cambiaria, si bien afecta todas las exportaciones, tiene un sesgo contra las no tradicionales. El sesgo también alcanza a las empresas de propiedad nacional, en comparación con las transnacionales. Estas últimas, gracias a la diversidad de los mercados (geográficos, de productos y financieros) en que operan, están en condiciones de cubrirse mejor de los riesgos de cambio, pueden anticipar o postergar aportes o reintegros de cada filial y poseen un acceso más expedito a los mercados financieros.

Por lo tanto, por una parte es conveniente que la cotización cambiaria se modifique en forma continua y simultánea con la evolución prevista o programada del proceso inflacionario, y por la otra, que se guíe por la tendencia mostrada por las proyecciones de balanza de pagos, tratando de evitar que las fluctuaciones de corto plazo de los términos del intercambio o de los movimientos de capitales se transmitan hacia la economía nacional. Una política cambiaria que concilie estas dos características es lo que se ha llamado tipo de cambio programado. (French-Davis, 1979, caps. V y VI.)

ii) La tasa de interés. La tasa de interés es otra variable con significación macroeconómica. La propuesta ortodoxa es que se deje libre y se regule indirectamente mediante variaciones de la liquidez. Según ese enfoque, en países de economía pequeña, la liberalización de las tasas significaría su igualación con la tasa internacional.

Las experiencias de liberación han demostrado que las tasas externa e interna no se igualan, que las internas resultan muy inestables y superiores a las internacionales, y que los márgenes de intermediación internos (comisiones) se elevan apreciablemente (Arellano, 1985; Frenkel, 1983; Ramos, 1984; Sarmiento, 1984). Por ejemplo, en los países del Cono Sur, las tendencias predominantes parecen haber sido de un deterioro del apoyo del sistema financiero al desarrollo productivo. La inversión se ha visto enfrentada a tasas de interés muy fluctuantes y elevadas y a préstamos de plazos muy breves, que deben renovarse repetidamente. A consecuencia de ello, resulta un marco más bien propenso a las actividades especulativas. Ese resultado se reforzó en los casos en que, además, se liberalizaron los movimientos de capitales (Bacha, 1983 y 1986).

Las experiencias de tasas excesivamente subsidiadas tampoco han resultado satisfactorias. En respuesta a ello, entre los países que lograron incrementar la inversión se observa que varios realizaron reformas financieras heterodoxas: controlaron

Los movimientos de capitales y los préstamos internos orientá-
 ndolos hacia la inversión, establecieron tasas reales de interés
 activas positivas pero muy moderadas, y crearon canales de
 financiamiento de largo plazo. El Brasil y Colombia se sitúan
 más bien dentro de este otro enfoque.

En el marco de una reflexión neoestructuralista, las
 recomendaciones que resultarían de la experiencia de los años
 recientes serían las de tasas de interés reguladas en niveles
 positivos reales, de una acción pública dirigida a alargar los
 plazos de operación, y la asignación del crédito preferentemente
 como un factor de promoción de la producción.

iii) Política comercial y efectos macroeconómicos. La
 política arancelaria (o más propiamente la de importaciones)
 ejerce tres efectos que se pueden clasificar como macroeconó-
 micos, los que deseamos destacar aquí. 38/

Primero, la liberalización indiscriminada de las importa-
 ciones, en el marco tradicionalmente imperante en América
 Latina, cambia los precios relativos del mercado y las disponi-
 bilidades de bienes y variedades de éstos en favor del consumo.
 Junto con las facilidades crediticias existentes en un mercado
 financiero liberalizado, se produce un desplazamiento de ahorro
 hacia el consumo, directamente o a través del sistema financiero.
 De hecho, en virtud de las reformas del sistema financiero
 efectuadas en el Cono Sur, éste captó ahorros adicionales pero
 luego los reorientó en parte significativa hacia el consumo. De
 esta manera, se produjo la aparente paradoja de un aumento
 notable de los fondos captados por el sistema financiero, junto
 con una reducción del ahorro nacional efectivo. Es ilustrativo
 el hecho de que en su apertura al exterior, países como el
 Brasil, Colombia y la República de Corea no hayan liberalizado
 indiscriminadamente las importaciones de bienes de consumo. De
 qué sirve al consumidor enfrentar una gran variedad de productos
 a precios internacionales si en su dimensión de productor está
 cesante o quebrado. No es la forma más eficaz de defender al
 consumidor. El camino apropiado es un sistema de protección
 selectiva a la producción y la creación de condiciones propicias
 para un proceso dinámico de inversiones.

Segundo, la liberalización indiscriminada de las impor-
 taciones en rubros donde es importante la diferenciación del
 producto, contribuye a segmentar la demanda interna y a dificultar
 la operación de los productores locales. Ello es un
 importante obstáculo al desarrollo de la producción de rubros
 como el de bienes durables y sus partes y piezas.

Tercero, un atributo extra que posee el arancel es que, en
 la medida en que es selectivo, contribuye a hacer más visibles
 en el mercado rubros en los cuales hay oportunidades de inver-
 sión, lo cual puede ser un factor movilizador del ahorro y la

capitalización. En otros términos, un arancel selectivo permite reasignar mejor los recursos productivos y contribuir a un aumento de su dotación.

Cuarto, la política de importaciones también ejerce efectos macroeconómicos sobre las importaciones. Ello se produce a través del impacto sobre el costo de los insumos importables y sobre el tipo de cambio que enfrentan los exportadores. La falta de consideración de este efecto constituyó un vacío importante de las políticas comerciales utilizadas en América Latina en el pasado. El problema se puede resolver con políticas de incentivos compensadores a la exportación. (French-Davis, 1979, cap.VIII.)

Los mencionados efectos macroeconómicos de la política de importaciones son sin duda significativos para una política de desarrollo productivo. Además, hay efectos macroeconómicos sobre la asignación de recursos, lo que reviste importancia para la eficiencia de las estructuras de producción que se conformen a mediano plazo. Este tópico se abordará a continuación.

2. Políticas para el desarrollo de ventajas comparativas

Dentro de un marco macroeconómico apropiado, hay dos grupos de políticas que pueden ayudar a que el mercado, por intermedio de empresas privadas y públicas, identifique ventajas comparativas y actúe para materializarlas. Un grupo comprende variadas formas mediante las cuales el gobierno modifica las condiciones de demanda y la disponibilidad y calidad de recursos productivos. La otra comprende las diversas intervenciones respecto del exterior, tales como la política arancelaria y los incentivos a las exportaciones.

a) Intervenciones internas

Nos limitaremos a mencionar aquí algunos tipos de acciones públicas globales que afectan el desarrollo de ventajas comparativas.

Un primer grupo consiste en la infraestructura pública: disponibilidad de agua, energía, carreteras y puertos, entre otros. Sin duda, su localización altera los perfiles de las ventajas comparativas de mercado. El carácter de bienes públicos que poseen y su indivisibilidad impiden una política estatal absolutamente neutral al respecto. 39/ Esto acontece al margen de si por sus servicios se cobran tarifas que cubren o no sus costos de producción.

Un segundo grupo comprende la salud pública, la educación y la capacitación técnica. La primera influye sobre la productividad de la mano de obra y sobre su capacidad para aprender.

Las políticas de educación y capacitación, según su concentración en determinadas aptitudes y/o actividades productivas, también pueden influir en forma decisiva sobre el perfil de ventajas comparativas que se alcance. Cierta coordinación entre la oferta y la demanda es crucial para favorecer tasas elevadas de utilización y de formación de recursos. Dados los períodos de maduración involucrados, esperar que la demanda del mercado determine la oferta, o que cambios en la oferta sean los que provoquen reestructuraciones de la demanda por recursos, puede resultar muy frustrante para las personas afectadas, y significar pérdida de esfuerzos, ya que lo que se requiere es el enlace armónico entre ambas dimensiones.

Un tercer grupo es el de la infraestructura científica y tecnológica y la política de investigación y desarrollo tecnológico. En una nación en desarrollo, constituye un factor decisivo. De acuerdo con la experiencia histórica, en las naciones desarrolladas y en las de industrialización reciente, el sector público desempeña un papel fundamental al respecto, y los criterios de selección que aplique en su política afectarán profundamente el grado de endogeneidad del desarrollo nacional (CEPAL, 1985; Ominami, 1986).

En un cuarto grupo, mencionaremos las políticas públicas que afectan la estructura de la demanda. Entre ellas se encuentran la política de compra estatal, al discernir según la fuente y calidad del abastecimiento de las entidades oficiales; políticas sociales distributivas de bienes y servicios que operan al margen de la demanda de mercado; acuerdos de intercambio comercial negociados con otros países.

Como es bien sabido, muchos otros elementos pueden formar parte de una política de desarrollo productivo o industrial (sistema tributario, organización financiera, funcionamiento de las empresas públicas, defensa del medio ambiente, desarrollo regional, etc.), que no abordaremos aquí.

1) Políticas externas de promoción 40/

La principal política de comercio exterior de carácter indirecto corresponde a la arancelaria y sus sucedáneos. En las experiencias registradas en América Latina, el nivel y la estructura del comercio internacional han sido controlados mediante numerosos instrumentos. En efecto, entre los instrumentos de comercio exterior propiamente tales, la mayoría de los países ha utilizado en algún momento de su historia económica variadas combinaciones de aranceles de importación y franquicias arancelarias a la exportación, cambios múltiples, depósitos previos de importación, controles cambiarios, zonas francas, prohibiciones y restricciones cuantitativas. A su vez, entre otros instrumentos que repercuten sobre el intercambio, se ha recurrido a diversos mecanismos crediticios y tributarios de

protección a la producción de sustitutos de importaciones y de bienes exportables (Aninat, 1983; Behrman, 1976; Díaz-Alejandro, 1976; French-Davis, 1979, cap.IX).

Todos los instrumentos mencionados afectan el nivel y la composición del intercambio. Las principales diferencias entre instrumentos se refieren al grado de certidumbre respecto de la protección que proveen, a las repercusiones que producen sobre el resto del intercambio, a su impacto sobre el ingreso fiscal y la liquidez monetaria, y al carácter transmisor u obstaculizador de la inestabilidad económica (French-Davis, 1979, caps. VII a IX).

La discriminación entre diferentes sustitutos de las importaciones puede adoptar innumerables formas y responder a criterios muy diversos. En la práctica, se han utilizado muchas variantes, entrelazadas en distintas combinaciones.

La intervención gubernamental en el comercio exterior ha respondido en exceso a situaciones coyunturales y a protecciones, en respuesta a presiones de intereses creados. Estas situaciones, por supuesto, han dado como resultado numerosas irracionalidades, protecciones efectivas con tasas desmesuradamente altas para algunos rubros, y tasas fuertemente negativas para otros.

En la medida en que no exista un sistema arancelario con un sustento racional, mayor será la probabilidad de que las presiones mencionadas resulten predominantes, de allí la importancia de diseñar un sistema que recoja sistemáticamente criterios relativamente objetivos.

Los criterios expuestos con más frecuencia adolecen de graves defectos. El limitarse a diferenciar según si se produce o no el rubro, o según el origen (bienes primarios o manufacturados) o según destino (consumo, intermedios y de capital), como norma general constituye una posición poco defendible. Lo mismo acontece con el criterio de proteger según el grado de elaboración, sin tomar en consideración en qué consiste ésta. Todos estos criterios tienen alguna base, pero no como criterios generales de protección de sustitutos de importaciones y de promoción de exportaciones. Estos deben responder en forma explícita y coherente a los objetivos del desarrollo nacional.

El papel que desempeña el arancel adquiere mayor significación cuanto mayores sean los desequilibrios y distorsiones de los mercados de los países en desarrollo y más difícil sea su remoción por otros medios. El objetivo de una política arancelaria eficiente, en el marco subóptimo que provee la realidad, consiste en la reasignación de recursos productivos de manera que se reduzcan los desequilibrios estructurales vigentes en la economía, y en la generación de oportunidades de inversión que alienten la formación de capital nacional. En consecuencia, la protección arancelaria, entre otros instrumentos, debe condi-

acionarse a la naturaleza e intensidad que revistan estos desequilibrios y a la capacidad de distintas actividades para contribuir a su solución. Este enfoque conduce al uso de aranceles diferenciados o selectivos, a diferencia del arancel cero o uniforme del enfoque ortodoxo (French-Davis, 1984).

La diferenciación de la protección arancelaria según las características de los procesos productivos ha sido poco utilizada en la práctica, a pesar de constituir la base más sólida de sustentación. Los aspectos susceptibles de ser considerados en su diseño son numerosos. Sin embargo, los esfuerzos pioneros de investigación que se han hecho en este terreno (JUNAC, 1981), han llevado a la selección de algunos argumentos básicos que reflejan problemas comunes a la mayoría de los países en desarrollo, que pueden ser enfrentados con el arancel. Estos se ilustran a través de tres categorías de características de las actividades productivas: la intensidad de uso de trabajo y capital, el grado de incipiencia de la actividad y su capacidad de mejorar la productividad mediante el aprendizaje, y las repercusiones de la actividad en referencia sobre el resto de la economía nacional. Las diversas actividades productivas difieren entre sí en estos tres aspectos; a su vez, el grado de desarrollo, la dotación de factores y el nivel de industrialización de cada nación influyen sobre cuál es el tipo de actividades susceptibles de promover en cada caso.

En la medida en que los cambios de los precios relativos provocados por el arancel alteren la estructura de la producción, la protección efectiva a procesos intensivos en mano de obra permitirá absorber un volumen mayor de trabajo con la misma dotación de capital: la mencionada absorción requiere una reestructuración de la actividad económica en favor de proyectos que, en promedio, sean relativamente más intensivos en el uso del tipo de mano de obra abundante en el presente, o que está en proceso de capacitación. Por otra parte, la existencia de ventajas comparativas adquiribles recomienda proteger, por concepto de su incipiencia, determinadas industrias de sustitución de importaciones y nuevas industrias de exportación. Por último, cada actividad tiende a provocar efectos indirectos sobre el resto de la economía, muchos de los cuales revisten el carácter de externalidades. Una de las variables que se sitúa en esta categoría corresponde a la capacidad de ciertas actividades de generar conocimiento tecnológico susceptible de ser aprovechado en otros rubros; esto es lo que puede denominarse tecnologías difundibles, a diferencia de las complejas y específicas.

Aparte de la identificación de los criterios a considerar, surge el problema de cómo darles una expresión numérica que luego tome la forma de una tasa arancelaria. 41/ La aplicación práctica de una política arancelaria selectiva óptima exige, además, otras numerosas definiciones durante el proceso de su puesta en práctica. Aspectos significativos se refieren al

grado de desagregación del universo arancelario, a los criterios que se utilicen para agrupar ítems y a las normas relativas a la modificación de aranceles. La forma cómo se enfrenta la redundancia arancelaria es también importante por sus repercusiones sobre la distribución del ingreso, la innovación tecnológica y la transmisión de la inestabilidad externa y de los patrones de consumo diferenciado del exterior.

relacionado con el comercio

Por último y debido a su importancia, el tratamiento de los bienes exportables amerita un estudio explícito y su consideración sistemática en la política de desarrollo de la producción.

Algunos detractores, e incluso algunos propugnadores, suelen identificar la protección de la economía nacional exclusivamente con las políticas sustitutivas de importaciones. Sin embargo, en especial a medida que los países del Tercer Mundo avanzan hacia una economía semiindustrializada, la promoción de exportaciones adquiere una prioridad creciente (Prebisch, 1977). El lugar que ésta ocupe no puede definirse en forma aislada del marco internacional en que se desenvuelva. En otros términos, hay dos factores estructurales que influyen en la dosificación de los esfuerzos sustitutivos de importaciones y de los promotores de exportaciones. Estos consisten en el grado de avance nacional en la sustitución de importaciones y en las condiciones que caracterizan los mercados externos. A mayor grado de avance del proceso sustitutivo, mayor prioridad reviste la complementación con la promoción de exportaciones. La oportunidad con que se reconozca esa situación tiene un impacto determinante sobre la eficiencia de la interrelación con el exterior, el que se acentúa aceleradamente con el transcurso del tiempo cuando se trata de economías relativamente más pequeñas.

S. I. G. Comercio

Por otra parte, el funcionamiento de los mercados internacionales afecta la viabilidad de las políticas sustitutivas y de exportación (CEPAL, 1987). Progresivamente, a través de los años sesenta y parte de los setenta, las exportaciones de los países en desarrollo encontraron mercados en expansión y más accesibles. Más allá de la recesión presente, en el decenio de los años ochenta pareciera presentarse una situación menos promisorio, por lo que una política activa de búsqueda de mercados adquiere renovada prioridad; en el marco externo previsible, los procesos de integración regional y acuerdos comerciales y productivos entre países en desarrollo adquieren una renovada significación como medio para promover el intercambio.

Un error común en el pasado ha sido la aplicación de la protección a la sustitución de importaciones sin consideración a sus efectos sobre las exportaciones. Cuando las consecuencias se han empezado a sentir, se ha recurrido a las exoneraciones aduaneras, a diversas formas de restitución de derechos de aduana y de subsidios. Sobre la base del análisis precedente, aquí se

propone un tratamiento integrado de la protección a la sustitución de importaciones y de promoción a las exportaciones (French-Davis, 1979 y 1984). De esta manera, los mismos criterios serían aplicados a ambas funciones, y junto al arancel de importación habría un subsidio compensador a la exportación.

A grandes rasgos, entonces, el perfil o estructura de los aranceles de importación debería coincidir con el de los subsidios compensadores a la exportación. Esto es, si una determinada actividad económica es protegida por los efectos benéficos que su producción genera para la economía nacional, en general también debería ser igualmente incentivada para producir, además, para los mercados externos. 42/

Los criterios expuestos constituyen una base para objetivar, dentro de lo posible, los sistemas de protección a la actividad económica nacional. Por consiguiente, representan un esfuerzo para proveer un marco conceptual que incorpore características destacadas de los países en desarrollo. La argumentación sustenta la diferenciación deliberada entre distintos rubros, basándose en que las divergencias entre los valores sociales y de mercado de los procesos de producción no son uniformes en todas las actividades. En cambio, un mismo bien debería recibir un tratamiento similar, cualesquiera sea el mercado al que se le destine, salvo por la heterogeneidad que existe entre el mercado interno y los externos, y la escasez de recursos fiscales.

3. Identificación y adquisición de ventajas comparativas

La escuela ortodoxa supone que las ventajas comparativas son fácilmente identificables en el mercado. De esta manera, el mercado puede escoger las oportunidades de inversión disponibles más rentables, y así alcanzar una asignación eficiente de los recursos productivos.

El desarrollo económico involucra una buena asignación de los recursos disponibles. Pero más importante para el desarrollo es la expansión de la frontera productiva. La capacidad de lograrlo está, por supuesto, estrechamente asociada a la asignación de los recursos, en la medida que ésta sea funcional a la expansión de la dotación disponible. Se requiere así una eficiencia dinámica que considere los efectos de enfoques alternativos sobre la tasa de utilización de los recursos disponibles y sobre el aumento de su dotación y calidad.

A modo de recapitulación, algunos elementos que contribuyen a esos objetivos son:

a) Un ambiente macroeconómico estimulante: demanda adecuada, un programa con credibilidad, concertación de los

principales agentes sociales y económicos, precios claves, regulados adecuadamente.

b) Políticas de apoyo al desarrollo productivo: un sistema financiero al servicio del desarrollo en vez del financierismo, impulso a la investigación y al desarrollo tecnológico, inversión pública en infraestructura funcional para la producción.

c) Políticas que contribuyan a que las oportunidades de inversión potenciales resulten perceptibles en el mercado. Es lo que se llama un proceso de identificación y adquisición de ventajas comparativas.

Más allá de las distorsiones que involucra la presencia de precios sociales diferentes a los del mercado --sea por concepto de desempleo abierto y disfrazado o por la necesidad de efectuar ajustes graduales, o por externalidades estáticas--, hay otra característica de las economías en desarrollo que provee una fuerte base de sustentación a políticas de desarrollo productivo, que involucran un papel activo y directo del sector público. Este rasgo se refiere a la incipiencia de las economías de los países periféricos. Ello da lugar a la presencia de sustanciales externalidades dinámicas y de ventajas comparativas "difusas", difíciles de identificar en un mercado abandonado a su autorregulación.

La incipiencia del desarrollo productivo está asociada por una parte a la limitada transmisión internacional de la tecnología disponible en la economía mundial y a las dificultades de absorción, adaptación y difusión en los mercados internos. Por otra parte, involucra relaciones de mercado poco transparentes; su consecuencia es que el desarrollo exige un esfuerzo significativo de adquisición de ventajas comparativas y de identificación de las áreas o rubros con mayores potenciales para concentrar esos esfuerzos.

Las ventajas comparativas son, en muchos casos, difíciles de identificar, porque contienen un componente adquirible que es más importante que el natural. De ello resulta que en las economías en proceso de cambio la visualización de las ventajas comparativas no constituye una variable generalizadamente definida y conocida, salvo en los casos de bienes cuyas ventajas están basadas: i) en recursos naturales, clima y ubicación geográfica privilegiados, o ii) en alguna cualidad ya adquirida (tecnología cautiva, calificación excepcional del personal). Estos casos están lejos de cubrir la totalidad de las actividades eventualmente productivas.

En consecuencia, una economía que descansa en exceso en las ventajas comparativas fáciles, desaprovechará oportunidades de inversión potencial.

En contraste, hay numerosos proyectos cuyos costos o beneficios dependen, de manera significativa, de las economías externas o de escala o de especialización que estén en condiciones de aprovechar, y de los mercados internos y externos con que cuenten. Es probable, por lo tanto, que las ventajas comparativas sean en estos casos "difusas", y que el mercado esté incapacitado para entregar por sí solo una respuesta única y óptima. Entonces, en un marco de libre mercado, la estructura productiva resulta distorsionada y el volumen de inversión tiende a ser inferior al potencial. En breve, se obtiene una asignación ineficiente de un volumen de recursos subóptimos.

En estos casos de ventajas comparativas "difusas", corresponde un papel fundamental a la autoridad económica, como agente seleccionador de familias de productos o complejos productivos estratégicos, en los cuales se deben concentrar los esfuerzos de generación de externalidades dinámicas, aprovechar economías de escala y especialización y buscar mercados externos. La puesta en marcha de las actividades en referencia opera, a su vez, como factor catalizador o de arrastre de otras inversiones que resultan complementarias de aquéllas.

Hay dos alternativas frente a la del Estado activo. Ellas son la concentración y la selectividad en los esfuerzos requeridos para el desarrollo por intermedio de un papel protagónico, ya sea i) de las corporaciones transnacionales o ii) de un número reducido de grandes grupos económicos nacionales. La primera alternativa es antagónica al objetivo de autonomía nacional y de desarrollo con perfiles propios, y la segunda se contrapone a los objetivos de equidad y de desarrollo democrático. En la práctica, las tres categorías de agentes tenderán a estar presentes en la tarea de impulsar la adquisición de ventajas comparativas, pero con un papel protagónico de un Estado con carácter democrático.

En las situaciones donde las ventajas comparativas obedecen fundamentalmente a atributos adquiribles, la eficiencia exige selectividad y concentración de esfuerzos públicos y privados. Esta opción, en consecuencia, difiere del enfoque ortodoxo en cuanto procura poner en marcha un proceso deliberado de fomento de la producción, y difiere del enfoque tradicional de sustitución indiscriminada de las importaciones en cuanto se trata de un esfuerzo selectivo y coordinado en diversos frentes, y le otorga un papel también estelar a las exportaciones.

Algunos criterios de selección serían:

a) Centrar la atención en actividades con ventajas comparativas adquiribles. Esto significa excluir del canasto de actividades seleccionables aquellos rubros en los cuales se

enfrentan obstáculos graves tales como acceso a mercados externos, tecnología, o capacitación.

b) Priorizar rubros con eslabonamientos y efectos multiplicadores dinámicos significativos en los ámbitos productivos o distributivos (García y Marfán, 1982). Un aspecto prioritario en este sentido debe ser la capacidad de generar empleo por parte de las actividades en cuestión.

c) Sobre la base de los dos puntos anteriores resulta un número amplio de actividades, mayor sin duda de lo realizable. Por ello, es imprescindible un enfoque selectivo, escogiendo de este universo un número de actividades compatible con la capacidad de financiamiento y gestión del Estado. En la medida en que ello sea concertado con el sector privado, podrá ampliarse el área cubierta.

d) La intervención sobre el mercado está dirigida tanto a contribuir a perfilar mejor las ventajas comparativas como a generarlas en sectores donde éstas dependen principalmente de atributos que son adquiribles en la especialización productiva misma (aprender practicando) o mediante la selección de áreas de especialización.

La selección de campos debe efectuarse simultáneamente con una serie de acciones concertadas de los sectores público y privado. En efecto, la rentabilidad de una planta está subordinada a la eventual instalación de otras que la complementen, en especial en el caso de zonas de menor desarrollo. La complementación incluye la producción de servicios comunes, la oferta de insumos, la creación de canales de comercialización y de difusión del conocimiento, y la negociación para lograr acceso a mercados externos. La programación de inversiones --en el sentido de seleccionar una familia de productos afines cuya elaboración se proyecta promover en forma coordinada, y la concentración en ella del apoyo del Estado-- contribuye a suministrar a cada inversionista un marco económico más definido. En efecto, la programación conjunta de la familia de productos --aun cuando las actividades de inversión las realicen diferentes empresas públicas o privadas en sus diversas formas de gestión y propiedad-- permite visualizar con mayor precisión que en el caso de un mercado sin regulación la presencia y la magnitud de las economías externas dinámicas.

Naturalmente, un inversionista público aislado puede experimentar las mismas dificultades. Lo esencial del argumento reside entonces no en la eficiencia relativa de empresarios públicos y privados, lo que depende de otras consideraciones, sino en que en el contexto descrito la operación del mercado descentralizado por sí solo, ciertamente no es la óptima. En consecuencia, hay terreno para interferir en él, aun con cierto margen de error, acrecentando no obstante su eficiencia neta.

En síntesis, ante la presencia de externalidades dinámicas y de economías de escala y de especialización, reviste gran importancia la acción de seleccionar campos donde concentrar la inversión, el desarrollo institucional, la infraestructura industrial, las negociaciones de acceso a mercados externos y tecnología. 43/ Cuanto mayores sean las externalidades y las economías de especialización, más "difusas" tienden a ser las ventajas comparativas y mayor la necesidad de intervenir en el mercado. Incluso la selección al azar, siempre que se realice entre los campos de actividad donde los componentes dinámicos adquiribles son significativos, puede contribuir a generar de manera eficiente ventajas comparativas y a brindar mayores oportunidades de inversión. La evidencia proveniente de los países semiindustrializados que han logrado un crecimiento sostenido apoya esa hipótesis, en contraste con las limitaciones que exhiben el proteccionismo indiscriminado y la liberalización irrestricta. La selectividad del desarrollo industrial es fundamental para su expansión sostenida y para que el desarrollo nacional se vea lubricado por el impulso exportador. De igual manera, la selección influiría sobre el nivel de empleo productivo, sobre el grado de igualdad o diferenciación de patrones de consumo, sobre la estructuración regional de la producción, y sobre la integración de las nuevas producciones a la economía nacional o a la mundial.

Se requiere un esfuerzo sistemático de reflexión acerca de los criterios más apropiados para identificar ventajas comparativas adquiribles, y los medios más idóneos para transformarlas en adquiridas, en presencia de variadas formas de heterogeneidad estructural.

Notas

1/ El modelo se examina con mayor detalle en numerosos textos. Véanse, por ejemplo, French-Davis (1979), Williamson (1983), Kenen (1985).

2/ La abundancia relativa se determina no sólo por la oferta de factores sino también por la demanda de ellos, la que a su vez depende de las preferencias de los consumidores. Así, es posible que un país importe productos que usan con intensidad su factor "abundante en términos físicos", cuando la demanda de esos productos es lo suficientemente intensa como para transformar ese factor en relativamente escaso.

3/ Debido a la influencia que ejerció Samuelson sobre el desarrollo analítico del modelo, es común que se le denomine modelo Helckscher-Ohlin-Samuelson (HOS). Otro conocido teorema es el de Rybczynski, acerca del efecto del aumento de la dotación de un factor sobre la composición de la oferta de bienes. Véanse Rybczynski (1955) y French-Davis (1979), pp.68-69.

4/ Dados los supuestos utilizados, la igualdad de costos relativos significa también la igualación de los precios de cada factor en los dos países. Véanse Samuelson (1949) y Caves y Johnson (1968). Conviene mencionar que éste es un desarrollo histórico sin repercusiones prácticas, pues Samuelson estaba muy consciente de la falta de realismo de los supuestos. Véase, por ejemplo, Samuelson (1951).

5/ Véase Samuelson y Stolper (1941).

6/ El autor en referencia distingue entre manufacturas con diferentes intensidades de uso de capital. El crecimiento económico se asocia con el aumento de la dotación de capital, con lo cual los países de mayor crecimiento se trasladan, en el curso de su proceso de expansión, a la producción de bienes más intensivos en capital. Véase también Balassa (1977).

7/ La dotación del resto del mundo está ponderada por el peso que cada nación posee en el intercambio comercial del país que se integra.

8/ En Baldwin y Richardson (1973, caps. 10 y 11); Alejandro Díaz (1975); Stern (1975), y Williamson (1983, cap. 4), se encuentran recuentos de estos avances, así como de estimaciones empíricas.

9/ La dotación de recursos naturales no es un dato inamovible, sino que depende del esfuerzo para "descubrirlos". Asimismo, su renta económica se ve afectada por el carácter del cambio técnico en su explotación. Por otra parte, la disponibilidad de recursos tiende a afectar el comportamiento o actitud de los agentes económicos nacionales. Véase Fajnzylber (1986).

10/ Corresponde al fenómeno que, en la bibliografía convencional, se denomina "la enfermedad holandesa".

11/ En algunos países de industrialización avanzada reciente (países asiáticos de industrialización reciente), el ciclo se dio en todas sus etapas durante los años sesenta y setenta. En el decenio de 1980, el proceso se aceleró, y en diversos casos estos países han llegado rápidamente a la etapa de fabricación.

12/ Krugman (1981) desarrolla un argumento similar, que se basa en "la preferencia de los consumidores por la diversidad".

13/ Nuestra definición no es muy rigurosa, ya que costo de oportunidad y precio sombra no son siempre idénticos. En efecto, el costo de oportunidad refleja la situación en un momento dado; la pregunta que cabe responder para medir el costo de oportunidad es "cuánto se deja de producir". Este valor se identifica con el precio sombra sólo en una situación de equilibrio total. Lo pertinente para la evaluación social de una inversión es el costo de oportunidad, pero éste no sólo interesa en el momento de tomar la decisión de invertir sino también en cada momento de la vida útil de la inversión. Podría decirse que el costo de oportunidad es "el precio sombra" resultante de la resolución de un modelo, con la restricción de movilidad de por lo menos algunos factores de producción, no reflejando por tanto una situación de equilibrio total pero sí una situación de equilibrio a corto plazo. Los trabajos de Bhagwati y Ramaswami (1963) y de Johnson (1965), constituyen obras clásicas sobre el tema.

14/ En Bhagwati y Srinivasan (1978) se examinan otros casos.

15/ Al respecto, véase por ejemplo el ejercicio gráfico en French-Davis (1979), Cap.VII, p.264, gráfico 6.

16/ Un caso ilustrativo de este planteamiento lo constituye un recuento sobre teoría de la integración, de gran influencia. Véase Krauss (1972). Sin embargo, en la bibliografía convencional, las economías de escala y la competencia imperfecta están recibiendo una atención renovada.

17/ Una excepción la constituye Corden (1974), Cap.9. Por supuesto, el tema se discute ampliamente en obras sobre teoría del desarrollo. Véase, por ejemplo, Chenery (1961).

18/ Es notable observar cómo autores neoliberales que aceptaban el supuesto de país pequeño, luego de la crisis de 1982 consideran que la tasa de crecimiento de los países industrializados es un determinante clave del comportamiento de las exportaciones de las naciones deudoras en desarrollo.

19/ El no cumplimiento de la "ley de precio único" ha sido notorio, en particular luego del establecimiento de relaciones cambiarias flexibles entre los países industrializados.

20/ Véase Kuznets (1966, cuadro 2.5). Por ejemplo, el Reino Unido mostró un crecimiento del producto por habitante de 0.8% entre 1700 y 1881, y los Estados Unidos y Canadá, de un 1.5% entre finales del siglo XIX y mediados del actual.

21/ En el período 1961-1970, cada uno de los 19 principales países de América Latina experimentó menores fluctuaciones de sus índices de precios de exportación, en comparación con el período 1951-1960.

22/ El incremento anual de 7.4% del cuántum entre 1973 y 1981 corresponde a la exportaciones de bienes y servicios de los países en desarrollo no petroleros.

23/ Durante la primera mitad de los años ochenta, el índice de precios de exportación de los países en desarrollo experimentó variaciones negativas. En consecuencia, en caso de ser deflactadas por ese indicador, las tasas reales son mayores que las nominales. Lo contrario ha acontecido en los lapsos de devaluación real del dólar estadounidense.

24/ Las cifras se refieren a las exportaciones e importaciones fob de 1985.

25/ Véase al respecto la sección 1 d).

26/ Para un análisis de diversas expresiones y consecuencias de la heterogeneidad estructural, véase Pinto (1970).

27/ La educación, como tarea prioritaria para reducir la heterogeneidad, constituye una respuesta que ofrece el llamado enfoque de "capital humano". Sin duda, se trata de un componente necesario, pero al plantearse en un contexto de libre mercado, elude los problemas de fondo. Al respecto, se plantean diversas interrogantes, entre otras: cómo orientar la educación desde un inicio; qué hacer con la mano de obra existente; al recurrir al libre comercio, tal vez se acaba por desalentar la capacitación de la mano de obra, con lo cual el país se encerraría en las ventajas comparativas de bienes intensivos en mano de obra de baja calificación y en recursos naturales.

28/ Una excepción aceptada por esta visión es el caso de aranceles optimizadores de los términos del intercambio.

29/ Asociado con la elevada ineficiencia de las aperturas comerciales y financieras registradas en el decenio de 1970, surgió el interés por analizar la secuencia "óptima" de ambos procesos. Al respecto, véase, por ejemplo, Edwards (1984).

30/ Sin embargo, los cambios abruptos pueden ofrecer la oportunidad de poner en marcha procesos de renovación tecnológica, de modernización y rearticulación política y social, como lo ha planteado Hirschmann (1973).

31/ El tema se ha tratado con mayor extensión en French-Lavis (1988).

32/ Por ejemplo, escritos de Prebisch en 1961 y 1963, referidos en Prebisch (1977) y en CEPAL (1987).

33/ Se trata aquí de "neutralidad" en la política-objetivo: por ejemplo, libre comercio que procura dar igual tratamiento a todo tipo de bienes. No es neutral, en cambio, la transición entre la situación vigente y la política-objetivo.

34/ Los cambios tecnológicos recientes han modificado en cierta medida el carácter de la inversión requerida; sin embargo, el volumen de la inversión continúa siendo un factor determinante para el aumento de la capacidad productiva, para su reestructuración y para el mejoramiento en la eficiencia.

35/ En la bibliografía convencional se otorga además un papel fundamental a los salarios. Por ejemplo, el análisis sobre el tipo de cambio real se relaciona con el nivel de los salarios, interpretándose que toda devaluación involucra una baja de salarios. En la práctica, sin embargo, hay otras variables tales como rentas económicas y tasas de interés, que pueden hacer posible una relación diferente entre las dos primeras variables.

36/ En este sentido, la recomendación ortodoxa de mantener libre acceso al mercado cambiario fue muy eficaz para facilitar la fuga de capitales desde América Latina, en años de acumulación de la deuda externa y en la crisis posterior.

37/ Véase French-Davis (1979), Caps.V y VI. El monetarismo de economía cerrada propugna el tipo de cambio libre. El monetarismo de economía abierta (enfoque monetario de la balanza de pagos) propugna un tipo de cambio fijo, tal como se aplicó entre 1979 y 1982 en el experimento monetarista impuesto en Chile. Paradojalmente, esta propuesta coincide con la de enfoques antimonetaristas, que buscan la congelación cambiaria con propósitos estabilizadores similares.

38/ No examinaremos el efecto sobre el tipo de cambio de equilibrio, por ser muy conocido. Su efecto global puede recogerse fácilmente con una política cambiaria programada y su efecto sobre la competitividad de las exportaciones se examina más adelante.

39/ Los intentos por alcanzar neutralidad han llevado a medidas de privatización de las decisiones de construcción y/o gestión en obras públicas.

40/ El tema ha sido tratado con amplitud en Aninat (1983), French-Davis (1979, caps.VII y VIII), y JUNAC (1981).

41/ Los diferentes criterios que se utilicen para determinar los niveles de protección deben recibir una expresión numérica. La suma de todos ellos determina el vector de protecciones efectivas. Junto con los coeficientes de insumo producto, se obtienen los aranceles nominales, que son los que se aplicarían en la aduana. Así, la tasa de protección nominal otorgada a cada

Producto sería una suma ponderada de las protecciones efectivas recibidas por cada una de las actividades comprendidas en la elaboración de cada rubro (Ffrench-Davis, 1979 y 1984; JUNAC, 1981).

42/ La presencia de restricciones financieras, redundancias arancelarias y beneficios otorgados por medio de la política de negociaciones y acceso, justifican que las compensaciones monetarias a las exportaciones tengan un nivel inferior al de los aranceles selectivos óptimos. Véase Ffrench-Davis (1979, cap.VIII.)

43/ Como se ha expuesto en las secciones precedentes, el sistema de precios debe desempeñar un papel muy importante como instrumento de planificación y coordinación, aun en las actividades más estratégicas. Luego de tomar decisiones estratégicas tales como la selección de un área productiva, restan innumerables decisiones sobre tecnología, escala de producción, abastecimiento de bienes intermedios, donde los precios relativos deben desempeñar un papel muy significativo. La forma cómo se regulen variables tales como el perfil arancelario, las tasas de interés y el tipo de cambio, será determinante en la coherencia o contraposición entre diferentes objetivos y plazos.

Referencias bibliográficas

- Ainat, A., "El arancel externo común y la integración andina", mimeo, Santiago, 1983.
- Arellano, J. P., "Políticas para promover el ahorro en América Latina", Colección Estudios CIEPLAN, No. 17, septiembre, 1985.
- Arrow, K., "The Economic Implications of Learning by Doing", Review of Economic Studies, junio, 1962.
- Avramovic, D., "Las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo y el programa integrado", Ffrench-Davis (1981b), 1981.
- Bacha, E., "Apertura financiera y sus efectos en el desarrollo nacional", R. Ffrench-Davis, ed., Las relaciones financieras externas: su efecto en la economía latinoamericana, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
- _____, El milagro y la crisis. Economía brasileña y latinoamericana, Lectura 57, F.C.E., México, 1986.
- Balassa, B., "A Stages "Approach" to Comparative Advantage", World Bank Staff Working Paper No. 256, mayo, 1977.
- _____, "The changing Pattern of Comparative Advantage in Manufactured Goods", The Review of Economics and Statistics, No.61, mayo, 1979.
- Baldwin R. y D. Richardson, eds., International Trade and Finance, Little Brown and Co., Boston, 1974.
- Buhrman, J., Foreign trade regimes and economic development: Chile, National Bureau of Economic Research, Nueva York, 1976.
- Bhagwati, J. y V.K. Ramaswami, "Domestic distortions, tariffs and the theory of optimum subsidy", Journal of Political Economy, febrero, 1963.
- Bhagwati, J. y T. Srinivasan, "Shadow prices for project selection in the presence of distortions: effective rates of protection and domestic resource costs", Journal of Political Economy, febrero, 1978.
- Bhagwati, J., Foreign trade regimes and economic development: anatomy and consequences of exchange control regimes, National Bureau of Economic Research, Nueva York, 1978.

- _____, "Teoría y práctica de la política comercial: tasas de cambio unificadas y múltiples", Ffrench-Davis 1981b), 1981.
- Boyer, R., "From growth to crisis: the changing linkages between industrial and macroeconomic policies", mimeo, CNRS/CEPREMAP, Paris, septiembre, 1984.
- Caves, R. y R. Jones, World Trade and Payments, Little, Brown and Co., Boston, 1973.
- CEPAL, "Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe", vol. III, Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Santiago, abril, 1985.
- _____, Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento, CEPAL Santiago, 1987.
- CEPAL/ONUDI, Industrialización y desarrollo tecnológico, Informes Nos. 1-3, Santiago, 1985, 1986.
- Corden, Trade Policy and Economic Welfare, Oxford University Press, Londres, 1974.
- _____, "La protección efectiva de la mano de obra", Ffrench-Davis (1981b), 1981.
- Chenery, H., "Política de desarrollo y ventajas comparativas", en American Economic Review, marzo, 1961, y Ffrench-Davis (1981b).
- Díaz-Alejandro, C., "Trade policies and economic development", Kenen (1975), y Ffrench-Davis (1981b), 1975.
- _____, Foreign trade regimes and economic development: Colombia, National Bureau of Economic Research, Nueva York, 1976.
- Edwards, S., "The order of liberalization of the current and capital accounts of the balance of payments", Essays in International Finance No.156, Princeton University, Nueva Jersey, 1984.
- Estévez, J., "Ajuste, exportaciones y términos del intercambio", mimeo, CIEPLAN, 1987.
- Fajnzylber, F., "Reflexiones sobre las especificidades de América Latina y el Sudeste asiático y sus referentes en el mundo", mimeo, mayo, 1986.

- _____, La industrialización trunca de América Latina, Ed. Nueva Imagen, México, 1983.
- (French-Davis, R., Economía internacional: teorías y políticas para el desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1979 (2da. edición, 1985).
- _____, "Políticas de comercio exterior, industrialización y desarrollo", French-Davis y Tironi, eds., Hacia un nuevo orden económico internacional: Temas prioritarios para América Latina, FCE, México, 1981a). (2a edición, 1986.)
- _____, ed., Intercambio y desarrollo, Lectura 38, F.C.E., México, vols. I y II, 1981b).
- * _____, "Una estrategia de apertura externa selectiva", CIEPLAN, Reconstrucción económica para la democracia, Editorial Aconcagua, Santiago, 1983, y El Trimestre Económico, No.203, julio-septiembre, 1984.
- * _____, "Desarrollo y promoción de la producción: El rol del arancel selectivo", Estudios e Informes de la CEPAL, No.37, 1984.
- _____ y R. Feinberg, eds., Mas allá de la crisis de la deuda. Bases para un nuevo enfoque. Ediciones CIEPLAN, Santiago y Grupo Editor Interamericano, Buenos Aires, 1986.
- _____, "Esbozo de un planteamiento neoestructuralista", Revista de la CEPAL, No.34, abril, 1988.
- Frenkel, R., "La apertura financiera externa: el caso Argentino", R. French-Davis, ed., Las relaciones financieras externas: su efecto en la economía latinoamericana, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
- Furtado, C., "Dependencia externa y teoría económica", French-Davis (1981b), 1971.
- García, E. y Mezzera, J., "El arancel externo común y la creación de empleo en el Grupo Andino", Revista Internacional del Trabajo, vol.97, enero-marzo, 1978.
- García, N. y M. Marfán, "Estructuras industriales y eslabonamientos de empleo", PREALC, Santiago, diciembre, 1982.
- Garnaut, R., ASEAN in a changing Pacific and world economy, Australian National University Press, Canberra, 1980.
- _____ y K. Anderson, "ASEAN export specialisation and the evolution of comparative advantage in the Western Pacific region", Garnaut (1980), 1980.

- Hellainer, G. "Los países en desarrollo y la economía internacional", Ffrench-Davis (1981b), 1981.
- Hagen, E., "An Economic Justification of Protectionism", Quarterly Journal of Economics, noviembre, 1958.
- Harris, J. y M. Todaro, "Migration, Unemployment and Development: A Two-sector Analysis", en American Economic Review, marzo, 1970.
- Hirschman, A., Desarrollo y América Latina: Obstinación por la esperanza, Lectura No.5, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- Ibarra, D., "Crisis y sector externo en América Latina", Ffrench-Davis y Feinberg (1986), 1986.
- Johnson, H., "Optimal trade intervention in the presence of domestic distortions", Caves, Kenen y Johnson, Trade Growth and the Balance of Payments, North Holland, 1965, y Ffrench-Davis (1981b).
- _____, "Comparative cost and commercial policy theory for a developing economy", Almquist y Wiksell, Estocolmo, 1968.
- JUNAC, "Orientaciones para la elaboración del arancel externo común en el Grupo Andino", 1981, Ffrench-Davis (1981b).
- Katz, J., Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente, F.C.E., México, 1976.
- _____, "Cambio tecnológico en la industria metalmeccánica latinoamericana: resultado de un programa de estudio de casos", Revista de la CEPAL, No. 19, abril, 1983.
- Keesing, D., "Labor Skills and Comparative Advantage", American Economic Review, mayo, 1966, y Baldwin y Richardson (1974).
- Kenen, P., ed., International Trade and Finance: Frontiers for Research, Cambridge University Press, Cambridge, 1975.
- _____, The international economy, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1985.
- Krauss, M., "Recent Developments in customs Union Theory: An Interpretative Essay", Journal of Economic Literature, junio, 1972.
- Krueger, A., Growth, distortion and patterns of trade among many countries, Princeton Studies in International Finance No. 40, 1977.

- _____, Foreign trade regimes and economic development: liberalization attempts and consequences, NBER, Ballinger, 1978.
- _____, "Regional and global approaches to trade and development strategy", 1980, Garnaut (1980).
- Krugman, P., "Intraindustry specialization and the gains from trade", Journal of Political Economy, octubre, 1981.
- _____, ed., Strategic Trade Policy and the New International economics, The MIT Press, Mass, 1986.
- Kiznets, S., "Quantitative aspects of the economic growth of nations: levels and variability of rates of growth", Economic Development and Cultural Change, vol.V, No.1, octubre, 1956.
- _____, Modern Economic Growth: Rate Structure and Spread, Yale University Press, New Haven, 1966.
- Leontief, W., "Domestic production and foreign trade: The American capital position re-examined", Economia Internazionale, febrero, 1954, y Caves y Johnson (1968).
- Lewis, A., Growth and Fluctuations, 1870-1913, George Allen & Unwin, Londres, 1978.
- Linder, S., An Essay on Trade and Transformation, Almqvist & Wicksell, Estocolmo, 1961.
- MacKinnon, R., "Represión financiera y el problema de la liberalización dentro de los países menos desarrollados", Cuadernos de Economía No. 17, abril, 1979.
- *Marfán, M., "Reactivación y restricción externa: El rol de la política fiscal", Colección Estudios CIEPLAN, No.22, diciembre, 1987.
- Muñoz, O., Chile y su industrialización: pasado, crisis y opciones, Ediciones CIEPLAN, Santiago, 1986.
- Oninami, C., ed., La tercera revolución industrial, RIAL/Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.
- OEUDI, Industry in the 1980's: structural change and interdependence, Viena, 1985.
- _____, International comparative advantage in manufacturing: changing profiles of resources and trade, Viena, 1986.

Organización de las Naciones Unidas, "Major Economic Indicators showing Historical Development Trends", Diesa, Nueva York, 1984.

Palma, G., "Dependency: a Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Under-Development", World Development, Vol. 6, No. 718, julio-agosto, 1978.

Pinto, A., "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural", El Trimestre Económico No. 145, enero-marzo, 1970.

Prebisch, R., "En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en la América Latina", 1977, R. Ffrench-Davis (1981b).

_____, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, F.C.E., México, 1963.

Ramos, J., "Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur", Estudios e Informes de la CEPAL, No. 38, 1984.

Samuelson, P., "International factor-price equalization once again", Economic Journal, junio, 1949.

_____, "A Comment on Factor-price Equalization", Review of Economic Studies, 1951-52, 1951.

Sarmiento, E., Funcionamiento y control de una economía en desequilibrio, Contraloría General de la República, Bogotá, 1984.

Stern, R., "Testing trade theories", 1975, Kenen (1975).

Sunkel, O., "Capitalismo transnacional y desintegración nacional", 1971, Ffrench-Davis (1981b).

Syrquin, M. y S. Teitel, eds., Comercio, tecnología, equidad y desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1984.

Stewart, F., "Industrialization, Technical Change and the International Division of Labour", G. Helleiner (ed.) Economic Theory and North-South Negotiations, University of Toronto Press, Toronto, 1982.

Tekman, V., "Monetarismo global y destrucción industrial", Revista de la CEPAL, No. 23 agosto. 1984.

Vanek, J., "The natural resource content of foreign trade, 1870-1955, and the relative abundance of natural resources

in the United States", Review of Economics and Statistics, mayo, 1959.

Vernon, R., "International investment and international trade in the product cycle", Quarterly Journal of Economics, mayo, 1966, y Kindleberger, Ch., Foreign Trade and the National Economy, capítulo 6, 1962.

_____, ed., The technology factor in international trade, N.B.E.R., Nueva York, 1970.

_____, Exploring the Global Economy, cap.2, 1985.

Villarreal, R., La contrarrevolución monetarista, Ediciones Océano, México, 1984.

Williamson, J., The Open Economy and the World Economy, Basic Books, Nueva York, 1983.