

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

34

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Andrés Bianchi

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Director de la Revista
Anibal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL 1988

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

LC/G. 1521-P

Abril de 1988

Notas explicativas

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

ISSN 0251-0257

SUMARIO

Una política económica para el desarrollo. <i>Norberto González.</i>	7
Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano. <i>Oswaldo Rosales.</i>	19
Esbozo de un planteamiento neoestructuralista. <i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	37
Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina. <i>Sergio Bitar.</i>	45
Los desafíos de América Latina en el mundo de hoy. <i>Guillermo Maldonado.</i>	65
La comercialización internacional de productos básicos y América Latina. <i>Mikio Kuwayama.</i>	81
Empleo urbano: investigación y políticas en América Latina. <i>Víctor E. Tokman.</i>	119
La pequeña y mediana industria en el desarrollo de América Latina. <i>Mario Castillo</i> y <i>Claudio Cortellese.</i>	139
Las ideas de Prebisch sobre la economía mundial. <i>Armando Di Filippo.</i>	165
Prebisch pensador clásico y heterodoxo. <i>Benjamín Hopenhayn.</i>	177
Raúl Prebisch, banquero central. <i>Felipe Pazos</i>	189
Dependencia, interdependencia y desarrollo. <i>Raúl Prebisch.</i>	205

Una política económica para el desarrollo

*Norberto González**

Este trabajo intenta ser una contribución a la revisión conceptual del diseño y aplicación de políticas económicas en América Latina. Para ello se abordan tres temas. En la primera parte se comentan brevemente algunos de los factores que provocan los desafíos actuales, tanto los que estaban ya presentes antes de esta crisis, como algunos que han aparecido o se han agudizado desde el comienzo de ella.

En la segunda parte se examina la opción ortodoxa de política económica para el ajuste y la lucha contra la inflación, a base de sus planteamientos conceptuales, de las recomendaciones de política que hacen quienes la propician, y de las experiencias a que dio lugar su aplicación.

En la tercera parte se analizan algunos de los temas que actualmente son objeto de polémica en cuanto a la forma de manejar las políticas económicas para lograr un cambio estructural. El autor se refiere a la versión convencional u ortodoxa, así como a los criterios alternativos en que podría basarse una opción distinta, orientada a lograr un desarrollo más dinámico y socialmente más justo.

**Ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL.*

Agradezco la valiosa colaboración que me prestó Carlos Ferraro para la preparación de este trabajo. Asimismo agradezco los comentarios de Andrés Bianchi, Carlos Massad, Gert Rosenthal y Pedro Sainz. Las personas mencionadas no son responsables por el contenido de las ideas aquí expuestas, que, por supuesto, reflejan mi punto de vista personal.

Introducción

Los responsables de la política económica de América Latina y del Caribe enfrentan actualmente desafíos de una envergadura mayor que en muchos decenios anteriores para conciliar la recuperación y el desarrollo económico y social con el ajuste y con el control de la inflación. Por esto se hace necesaria una revisión profunda de las bases conceptuales del diseño y aplicación de estas políticas económicas, teniendo presente que, detrás de éstas, hay relaciones de poder. Por esta razón, los procesos de ajuste y de dominio de la inflación, no son solamente problemas técnicos o económicos, sino también sociales y políticos.

Este trabajo intenta ser una contribución a esa revisión conceptual. Para ello me referiré a tres temas. En la primera parte comentaré brevemente algunos de los factores que provocan los desafíos actuales, tanto los que estaban ya presentes antes de esta crisis, como algunos que han aparecido o se han agudizado desde el comienzo de ella.

En la segunda parte examinaré la opción ortodoxa de política económica para el ajuste y la lucha contra la inflación, a base de sus planteamientos conceptuales, de las recomendaciones de política que hacen quienes la propician, y de las experiencias a que dio lugar su aplicación. Estas experiencias fueron muy distintas entre sí. En algunos casos, como en los países del Cono Sur, en cierto período alrededor del año 1980, la aplicación fue más sistemática y relativamente cercana a los planteamientos conceptuales; en otros casos, la aplicación fue parcial o episódica. Para no extenderme excesivamente no voy a entrar en detalles. Por la misma razón, más que realizar un examen completo del enfoque ortodoxo de las políticas de ajuste y estabilización, me propongo destacar las características del mismo, las que, a mi juicio, explican en gran parte los resultados recesivos que producen las políticas basadas en sus recomendaciones.

En la tercera parte analizaré algunos de los temas que actualmente son objeto de polémica en cuanto a la forma de manejar las políticas económicas para lograr un cambio estructural. Me referiré a la versión convencional u ortodoxa, así como a los demás criterios en que podría basarse una opción distinta, orientada a lograr un desarrollo más dinámico y socialmente más justo.

I

Crisis y política económica

1. *Los desafíos*

Aun antes del inicio de la crisis, la tarea de manejar la balanza de pagos y mantener un equilibrio fiscal y monetario razonable era bastante compleja, si se pretendía llevarla a cabo en forma que permitiera lograr un crecimiento y una transformación económica y social en nuestros países. Esta complejidad se debía al patrón peculiar de desarrollo que tuvo la región a lo largo de medio siglo, que combinó avances considerables en ciertos aspectos, con deficiencias estructurales en otros. Algunos ejemplos ilustrarán este punto.

Desde la gran crisis mundial de 1930 había tenido lugar un progreso de industrialización y de modernización agropecuaria, pero persistían sectores manufactureros retrasados y una agricultura campesina con muy baja productividad. Estos retrasos provocaban rigideces en la oferta que favorecían los procesos inflacionarios.

Se había logrado cierta diversificación de las exportaciones, pero limitada, y persistía una fuerte asimetría en el comercio exterior, entre la estructura de las exportaciones y la de las importaciones. Nuestras economías tenían una fuerte dependencia tecnológica del exterior y gran vulnerabilidad respecto a las fluctuaciones de la economía internacional. De aquí resultaba una tendencia sistemática al déficit de la balanza de pagos y al estrangulamiento externo.

La pugna por la distribución del ingreso se había ido agudizando con el propio proceso de desarrollo. Los estratos de alto ingreso realizaban un consumo suntuario que copiaba prematuramente patrones de países desarrollados, lo que hacía más difícil la tarea de lograr el ahorro y la inversión productiva necesaria para crecer y, al mismo tiempo, atender las necesidades de los grupos más modestos de la población. El surgimiento de estratos medios, que significaba un progreso económico y social indudable, generaba al mismo tiempo aspiraciones de un mejor nivel de vida que iban por delante de las posibilidades dadas por el crecimiento económico, lo que creaba nuevas tensiones sociales y económicas.

El proceso de urbanización daba a estos sectores una capacidad de expresión mayor aún. De esta manera, no era fácil conciliar el consumo de toda la población con el total de los bienes disponibles, derivándose una presión persistente por exceso de la demanda con respecto a la oferta, y la disputa entre sectores sociales por la distribución del ingreso.

En cuanto al sector público, sus responsabilidades en el proceso de desarrollo económico y social habían ido creciendo, lo que implicaba un aumento sistemático de sus gastos. Pero en cambio sus ingresos no se habían expandido al mismo ritmo, por la resistencia que oponían los sectores que tenían que hacer las contribuciones mayores al aumento de la recaudación impositiva. Derivaba de aquí un creciente déficit fiscal, de consecuencias inflacionarias.

Esta combinación de avances y deficiencias en la estructura económica y social daba lugar de dos maneras a desequilibrios de corto plazo y tensiones. Por una parte, hacía difícil avanzar en el proceso de desarrollo económico y social, manteniendo al mismo tiempo los equilibrios fiscal, monetario y de balanza de pagos. Por otra, generaba una carrera de precios y salarios típica de procesos inflacionarios.

Estos problemas, que ya estaban presentes antes de 1981, continúan vigentes en la actualidad. Pero se han agudizado con el inicio de la crisis, adquiriendo dimensiones dramáticas, poniéndose de manifiesto algunos factores adicionales de gran importancia. En particular, tengo que destacar el pago de los intereses de la deuda externa, que ejerce un peso de magnitud sin precedentes tanto sobre la balanza de pagos como sobre el sector fiscal. Con respecto a la balanza de pagos, estos intereses representan alrededor de 35% de las exportaciones, cifra cuyo nivel no es compatible con un manejo normal del sector externo de nuestros países. Aun después de descontar las entradas netas de capital —que, por otra parte, han disminuido por la actitud renuente hacia nuestra región de los bancos privados y de los organismos financieros públicos in-

ternacionales— todavía resulta una transferencia neta de recursos al exterior de aproximadamente una cuarta parte de las exportaciones. Dado el lento crecimiento —o aun la caída— de las exportaciones, para hacer efectivas esas transferencias se han debido comprimir drásticamente las importaciones, agudizándose el estrangulamiento externo y los desequilibrios internos entre oferta y demanda, entre disponibilidades de bienes y aspiraciones de consumo.

En cuanto al sector fiscal, por el hecho de tener éste a su cargo el pago de una parte de los intereses de la deuda externa, que equivale aproximadamente al cuatro por ciento del producto, ha llegado a serle prácticamente imposible lograr un comportamiento equilibrado. Para ello, se necesitaría generar un superávit enorme entre el monto de sus ingresos y el de sus gastos de consumo e inversión; lo cual, a su vez, significaría un sacrificio del nivel de sueldos de los funcionarios públicos y de los gastos esenciales para el desarrollo económico y social, aun mayor que el substancial ya realizado en los últimos años.

Las consecuencias de la crisis son aun más graves, por cuanto ésta se ha precipitado en un período mucho más breve que el necesario para cambiar la estructura económica y social, y para elevar las exportaciones y los ingresos fiscales.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, es más fácil explicar la gran aceleración de la inflación que ha tenido lugar en América Latina en los últimos años, y las dificultades con que tropiezan los países para llevar a cabo los procesos de ajuste y de manejo de la inflación. El margen de acción de los países y de los gobiernos se ha reducido en tal forma, que prácticamente no es posible lograr al mismo tiempo crecimiento sostenido, equilibrio externo y control inflacionario.

Esta situación lleva ya seis años y tiene perspectivas de prolongarse por un período relativamente largo, sin que pueda decirse cuándo se logrará aliviarla sustancialmente. No se trata ya de un problema temporario. Nuestros países se ven constreñidos a un patrón de comportamiento que tiene caracteres estructurales de estancamiento, fuerte inestabilidad económica y aumento de las tensiones sociales, difíciles de compatibilizar con la estabilidad política y el afianzamiento de los procesos democráticos. Estamos en un círculo vicioso, en el cual la escasa capacidad de acción impide crecer, y la falta de crecimiento

obstaculiza la ampliación del margen de maniobra.

2. *Requisitos para ampliar las opciones*

En los últimos años, en varios países de la región se busca construir una opción de política económica basada en un enfoque al cual se incorporen elementos de reactivación y de desarrollo económico y social y, en particular, de cambio estructural, en forma que todo ello sea compatible con el ajuste y el control de la inflación. Las experiencias que han intentado combinar objetivos de largo y corto plazo en algunos países de la región han sido interesantes, pero han distado de ser suficientes.

Esta opción debe contar como requisito con una reducción importante de las transferencias netas al exterior provocadas por el pago de los intereses de la deuda externa, que, como se ha dicho más arriba, afecta tanto a la balanza de pagos como al sector fiscal. De otra manera, sería necesario continuar generando fuertes superávits entre exportaciones e importaciones, así como entre ingresos y gastos fiscales de consumo e inversión. Con ello, la posibilidad de construir una opción diferente de política económica se haría muy tenue o sería inexistente, por eficaz que fuera el diseño y la conducción de dicha política.

Suponiendo que se lograra esta disminución de las transferencias netas al exterior, aún subsistiría la tarea de definir una orientación de política económica distinta a aquélla recomendada por la concepción ortodoxa. Es preciso reconocer que esta tarea no es fácil, pero es posible y debe ser abordada con decisión y urgencia, partiendo de los avances y experiencias de los últimos años. Es indispensable conservar la disciplina económica necesaria para mantener la inflación dentro de límites aceptables, a fin de evitar que se desarticule la economía, como ocurre en procesos de hiperinflación. Sin embargo, controlar esta inflación, que ha ido creando comportamientos sociales que se traducen en expectativas de inestabilidad, es una tarea compleja. Asimismo, se requiere una modernización y un cambio estructural en las economías para hacerles ganar eficiencia y competitividad y para hacer más equitativas tanto la distribución del esfuerzo como la de sus frutos.

El avance efectivo hacia objetivos de desarrollo económico y social de largo plazo no puede ser un resultado residual de políticas cuyo propósito central es evitar el aumento de precios y pagar los intereses de la deuda. En cambio, la transformación de la estructura económica y social, el logro de sociedades más equitativas y participativas, el ataque frontal al subempleo y la pobreza, el

mejoramiento del nivel de vida de los sectores medios y la aceleración del crecimiento, deben tener alta prioridad en el manejo de las políticas económicas y en la forma de encarar el pago de los intereses de la deuda externa.

Por eso, el desafío que tenemos por delante es de gran envergadura, y para enfrentarlo con éxito se requiere gran realismo e imaginación.

II

El enfoque ortodoxo del ajuste y del control de la inflación

1. *Características básicas del enfoque ortodoxo*

En primer lugar, el enfoque ortodoxo pone un acento unilateral en el manejo de la demanda. Según él, las políticas de ajuste y estabilización están dirigidas principalmente a atacar desequilibrios generados por un exceso de demanda, proveniente sobre todo del sector público, que provoca un déficit en la cuenta corriente de balanza de pagos, una aceleración de la inflación y una distorsión de los precios relativos de los bienes transables y no transables internacionalmente. Se asigna escasa importancia al hecho de que el origen de los problemas puede no estar en el exceso de demanda del sector público, sino en el sector privado; en impulsos de costos (provenientes del exterior o de la pugna interna por la distribución del ingreso); en una contracción de la oferta provocada, por ejemplo, por el deterioro de la relación de intercambio, por el aumento de los pagos de intereses de la deuda o por una reducción de la producción agrícola, debida a condiciones climáticas adversas. En esta forma, las políticas diseñadas pueden no atacar las verdaderas causas de los problemas, y tener efectos desfavorables innecesarios.

En segundo lugar, este enfoque utiliza casi exclusivamente instrumentos globales para lograr el ajuste y la estabilización. En esta forma, la disminución de la demanda se persigue sin tener en cuenta la importancia desigual que revisten distintos gastos públicos y privados de consumo y

de inversión. Ciertos egresos del Estado, como el gasto militar excesivo, pueden cortarse sin daño para el desarrollo económico y social. Lo mismo ocurre con consumos privados suntuarios. En cambio gastos públicos o privados en educación, salud, apoyo a actividades productivas importantes, apoyo a las exportaciones no tradicionales, o consumo de los estratos de menores ingresos, son de alta prioridad y deben ser defendidos en todo lo posible cuando se deba reducir la demanda global.

En tercer lugar, este enfoque, al menos en la forma en que se aplicó en nuestra región, no ha tenido en cuenta que las políticas para el ajuste y para el manejo de la inflación no son totalmente iguales entre sí. Algunas medidas de política que tienen efectos positivos para el ajuste, son negativas para la lucha contra la inflación, y viceversa. Por ejemplo, la devaluación del tipo de cambio reduce las importaciones y aumenta las exportaciones mejorando el saldo de la balanza comercial; pero al mismo tiempo esta devaluación activa el proceso inflacionario. En nuestra región, desde el comienzo de la crisis se prestó acaso una atención relativamente mayor al ajuste que a la inflación, y tal vez ello contribuye a explicar el retroceso intenso y generalizado que ha tenido lugar en la estabilidad de los precios internos.

En cuarto lugar, este enfoque persigue realizar el ajuste en un plazo breve, con medidas de corto plazo, sin tener en cuenta el tiempo y las medidas que son necesarios para producir refor-

mas estructurales en la economía, para aumentar los ingresos fiscales, y para incrementar y diversificar las exportaciones. En esta forma el ajuste tiende a ser recesivo, comprimiendo drásticamente el consumo y la inversión.

En quinto lugar, se intenta aplicar estas políticas simultáneamente en un gran número de países, sin tener en cuenta que esta aplicación conjunta provoca efectos más generales sobre la economía mundial. Sobre este punto volveré más adelante.

Finalmente, estas políticas son prescritas para todos los países en forma igual o muy parecida, a pesar de que las circunstancias predominantes en los distintos países suelen ser muy distintas entre sí. No ha habido una flexibilización suficiente de estas políticas para tratar de adaptarlas a las circunstancias y características muy diversas de cada uno de los distintos países y a su momento histórico singular.

2. *Experiencias en la aplicación del enfoque ortodoxo*

La selección de un enfoque para el ajuste y la lucha contra la inflación, y la forma de aplicarlo, dependen del poder de distintos grupos sociales. Por ello, no puede sorprender que la distribución de la carga del esfuerzo sea desigual. Aquellos sectores de mayor influencia procurarán —y lograrán— que las medidas los liberen en todo lo posible de las consecuencias desfavorables de estos procesos. En esta forma, el esfuerzo de los grupos sociales más débiles será desproporcionadamente alto.

En los casos en que el enfoque ortodoxo se llevó a la práctica, se obtuvo como resultado el pago de los intereses de la deuda, pero no se disminuyó el peso relativo de ésta en la economía de los países. La inflación disminuyó, pero con frecuencia volvió a elevarse. Por su parte, a las características anteriormente mencionadas se debieron en gran parte los resultados recesivos que provocaron las políticas ortodoxas.

La reducción de la demanda se ha perseguido contrayendo el déficit fiscal (disminuyendo fundamentalmente los gastos de consumo y de inversión) y restringiendo el crédito. Asimismo, este enfoque ha intentado reducir los costos de producción y corregir los precios relativos a través del control de los salarios y la devaluación de la moneda nacional.

En esta forma, no se tiene en cuenta que a partir de la crisis de la deuda una parte muy importante del déficit fiscal, de la pugna por la distribución del ingreso y del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, es causada por el pago de los intereses de la deuda, situación que es distinta a la del pasado.

Por lo tanto, en las experiencias concretas, la contracción del gasto fiscal de consumo e inversión y la disminución de la demanda nacional necesaria para generar el superávit de balanza comercial que compensará el pago de los intereses, han sido de una magnitud sin precedentes y no han ido a atacar una de las raíces principales del problema, reduciendo los enormes pagos de intereses de la deuda.

La mera reducción de la demanda no conduce a que los países en desarrollo se adapten a modificaciones del contexto internacional y en particular a factores tales como el lento crecimiento de la economía mundial, la caída de los precios de los productos básicos, el aumento del proteccionismo de los países desarrollados y el alto nivel real de las tasas internacionales de interés.

Estas políticas pueden evitar sólo por un tiempo algunos de los síntomas del aumento de la deuda externa de los países en desarrollo y de la crisis de sus economías. Pero ello se obtiene con consecuencias que hacen inestables estas políticas en el mediano plazo, como lo ha mostrado la experiencia de muchos países latinoamericanos y del Caribe en los últimos años. El ajuste no puede recaer únicamente sobre los países deudores en desarrollo sin provocar tensiones que darán poca continuidad a las políticas.

La falta de diferenciación y selectividad de estas políticas ortodoxas da lugar con frecuencia a un resultado opuesto al que sería deseable. Se mantienen y aun se incrementan gastos prescindibles —como los gastos militares y los de consumo suntuario— mientras que, en cambio, el peso de la reducción recae sobre el nivel de vida de sectores modestos y sobre consumos e inversiones que son esenciales para el desarrollo económico y social.

En el caso de procesos inflacionarios que se acercan a la hiperinflación, puede ser apropiado aplicar políticas de *shock*. En cambio, el caso de las transformaciones estructurales de las economías

es muy distinto: en tales situaciones el tratamiento de *shock* es contraproducente.

A diferencia del pasado, en que este enfoque se aplicaba al mismo tiempo a pocos países, en los últimos años, sobre todo desde que comenzó la crisis, se impulsó su aplicación simultánea en un gran número de países en desarrollo que tienen sus exportaciones fuertemente concentradas en un número limitado de bienes primarios o de sectores manufactureros tradicionales. Esto plantea una preocupación adicional. Si muchos países disminuyen simultáneamente sus importaciones y aumentan sus exportaciones de bienes similares, contribuyen a deprimir la economía internacional, a hacer caer los precios de las exportaciones y a aumentar el proteccionismo de los países desarrollados.

En los casos en que el enfoque ortodoxo fue aplicado en nuestra región, la reducción drástica de la demanda realizada sin selectividad ni priorización de los gastos que se comprimían, ha significado un fuerte deterioro del nivel de vida de los sectores asalariados y otros de ingresos modestos, aumentando la desigualdad social, y ha causado, asimismo, un desplome de la inversión. Por ello las economías no crecen y la capacidad productiva no se moderniza. Los incrementos de producto que han tenido lugar en algunos años han significado más bien una recuperación parcial de caídas anteriores y no un verdadero crecimiento de la capacidad productiva. Puesto que otros países del mundo, incluso en desarrollo, realizan nuevas inversiones y modernizan constantemente su capacidad productiva, adaptándola a las nuevas tecnologías que se van imponiendo en la economía mundial, estamos perdiendo rápidamente competitividad, lo que origina devaluaciones adicionales y nuevos impulsos inflacionarios. Nos vamos convirtiendo así en economías estructuralmente estancadas y en sociedades cada vez menos equitativas. Debido a la disminución tan drástica y rápida de los gastos fiscales, sin posibilidad de programarla, el Estado pierde su capacidad de acción y de atender las necesidades del desarrollo económico y social.

Además, en algunos países que han aplicado el enfoque ortodoxo hemos visto procesos de

concentración del poder económico en muy pocos grupos, que en ocasiones ha sido usado con fuertes elementos especulativos y con objetivos orientados, en gran medida, a traspasar activos existentes de unas manos a otras, más bien que a incrementar la capacidad productiva.

3. *El ajuste estructural según el enfoque convencional*

Algunas de las orientaciones estructurales fundamentales que perseguían los enfoques ortodoxos de ajuste y de lucha contra la inflación, se hallaban, hasta cierto punto implícitas. En los últimos años, se han hecho más explícitas a través de las condiciones generalmente requeridas por los organismos internacionales de crédito y de las posiciones adoptadas por los países desarrollados en las negociaciones internacionales, como las de la Ronda Uruguay del GATT.

Este enfoque convencional u ortodoxo del ajuste estructural abarca principalmente tres puntos:

a) Liberalización y apertura de las economías hacia el exterior, con respecto al comercio de bienes y servicios y a la inversión extranjera.

b) Predominio de las fuerzas del mercado que operen sin restricción o con la menor interferencia posibles, y del sistema de precios como asignador de recursos. Disminución al mínimo del papel del Estado en la conducción de la economía.

c) Privatización de empresas públicas y de actividades desempeñadas actualmente por el sector público propiamente dicho o por sus entes descentralizados. Reforma de las empresas públicas para hacerlas operar con criterios iguales o muy parecidos a los de las empresas privadas.

Estos tres temas están íntimamente relacionados entre sí y en su conjunto constituyen una concepción del desarrollo que ha sido llamada "neoliberal". En la última parte de este trabajo voy a referirme a ellos en conjunto y a plantear algunas ideas diferentes que, a mi juicio, se adaptan más a nuestras realidades y son más correctas para enfocar estrategias y políticas de desarrollo para nuestra región.

III

Hacia una política económica para el desarrollo

1. *Dos formas de apertura externa*

La apertura de las economías hacia el exterior se puede entender de dos formas distintas que, aunque vinculadas entre sí, tienen significados diferentes. Por una parte, esta apertura puede tener lugar haciendo hincapié en la exportación de nuevos bienes y servicios y en la conquista de nuevos mercados. En segundo lugar, puede interpretarse como el desmonte de la protección respecto al exterior, de modo que puedan entrar sin restricciones, o con menos restricciones, bienes o servicios producidos en otros países para competir en el mercado interno con la producción local; esta segunda acepción de la apertura suele involucrar también el movimiento sin restricciones de fondos financieros o de inversión directa extranjera.

En cuanto al movimiento de bienes y servicios, la primera forma de ver la apertura es perfectamente compatible y complementaria con el aprovechamiento más intensivo posible de los mercados internos y de los mercados regionales de América Latina y el Caribe. La segunda forma caracterizada por el desmonte total o parcial de la protección, puede o no ser compatible con el desarrollo interno de actividades económicas. Ello depende de que sea o no graduada, teniendo en cuenta dos hechos. En primer lugar, que se permita un plazo razonable para que las actividades económicas nacionales adquieran fortaleza antes de ser sometidas a la competencia de producciones de países más desarrollados. En segundo lugar, que se tenga en cuenta el grado en que otros países, particularmente los desarrollados, protejan sus actividades, con el fin de definir el grado de apertura de la propia economía en forma que considere si los otros países oponen o no dificultades crecientes a la entrada en sus mercados de la producción nacional y si aplican subsidios a sus exportaciones de bienes similares.

La experiencia histórica muestra que todos los países que han alcanzado el desarrollo industrial, con excepción del Reino Unido que contó con la ventaja de ser el primero, han comenzado

protegiendo sus actividades locales frente a la producción extranjera. Aun países que estaban ya bastante industrializados, han ejercido apoyo y protección a sectores nuevos para superar la desventaja en que se encontraban con respecto a países que habían partido previamente. Es entonces correcto y necesario aplicar restricciones al comercio exterior para lograr un avance tecnológico con una incorporación de actividades productivas más avanzadas.

Por otra parte, a medida que las actividades industriales nacionales van alcanzando experiencia y madurez, tienen que ser sometidas a un grado creciente de competencia externa, a fin de mantener el acicate que permita aumentar su competitividad y eficiencia. Para esto, la protección tiene que tender a reducirse a través del tiempo. Sin embargo, esta reducción también tiene que graduarse para tener en cuenta el nivel de apertura o de protección que apliquen otros países del mundo, y los subsidios que otorguen a sus exportaciones.

Paralelamente tendrá que ir estableciéndose una protección, una promoción y medidas de apoyo adecuadas, para estimular otros sectores cuyo desarrollo es funcional en cada etapa de la evolución de las economías, de modo que continúe el proceso de avance y difusión tecnológicas hacia niveles de complejidad creciente.

La disminución de la protección y promoción en ciertos sectores productivos, debe ser gradual y no brusca, como ha ocurrido en algunos casos de aplicación de concepciones ortodoxas en nuestra región. En estas experiencias ortodoxas, el desmonte de la protección fue muy rápido, se aplicó en forma muy generalizada y poco selectiva y también estuvo acompañado a veces de sobrevaluaciones de la moneda nacional, hechas con el propósito de contribuir a disminuir la inflación. Los excesos doctrinarios de las experiencias en que se persiguió aplicar protección muy baja y pareja para todos los sectores por igual, estaban basados en la concepción errónea de que el proceso de industrialización tenía

que ser espontáneo, y produjeron retrocesos importantes en el desarrollo industrial y tecnológico de las economías.

Vivimos en un mundo de competencia imperfecta, en el cual todos los países, y en particular los desarrollados, aplican importantes barreras arancelarias y no arancelarias y subvencionan sus exportaciones. En los países desarrollados, el proteccionismo se mantuvo persistentemente como un fenómeno importante desde la gran crisis mundial de 1930. La disminución del proteccionismo obtenida a través de las sucesivas rondas de negociación del GATT, tuvo lugar predominantemente para los bienes que los países industrializados intercambian entre sí, y en forma mucho menor para los productos manufacturados y semimanufacturados que exportan los países latinoamericanos. Más aún, el proteccionismo aplicado por los países desarrollados a estos bienes ha venido en aumento desde el decenio de 1970, y abarca un número creciente de bienes. Precisamente en aquellos sectores en que los países en desarrollo van alcanzando condiciones de competitividad en los mercados de los países desarrollados, sus exportaciones tienden a ser sometidas a restricciones debido a los pedidos de protección de los productores de tales países. Son muy conocidos los casos de protección y subsidio aplicados por países desarrollados a actividades del sector agrícola, de la industria textil, de la producción de automóviles, de la electrónica y de la siderurgia, entre muchos otros. Es menester destacar que los países desarrollados han tenido una actitud dualista y cambiante con respecto a la protección y promoción de actividades económicas. En ciertos períodos han propiciado fuertemente un enfoque de apertura y liberalización para aquellos sectores en que han tenido ventajas competitivas con respecto al mundo en desarrollo. En cambio han aplicado fuertes restricciones —que, por otra parte, siguen aplicando y aún aumentando— en aquellos sectores y períodos en los cuales las condiciones competitivas los desfavorecen.

Desde este punto de vista, los mismos países desarrollados que tratan de persuadir a los países en desarrollo acerca de las virtudes de las doctrinas económicas convencionales, suelen aplicarlas o no, de acuerdo con las necesidades específicas de cada situación. Algunas veces optan por el libre cambio y otras por el proteccionismo. Por

nuestra parte, no podemos dejar de tener en cuenta este hecho y evitar caer en excesos doctrinarios.

Uno de los temas en que ha habido discusión con respecto a la apertura hacia el exterior en los últimos años, ha sido el de las actividades productoras de servicios. Algunas de ellas constituyen sectores de punta, cuyo desarrollo está íntimamente unido al desarrollo económico general y que adquieren una importancia creciente también para los sectores productores de bienes. Ciertos sectores vinculados con la tecnología, la informática, la banca y la comercialización son muy importantes, no sólo por su propia contribución directa al desarrollo general, sino también porque de ellos depende el logro de una eficiencia adecuada en los sectores productores de bienes. En este tema se está dando en este momento una activa discusión internacional. A mi juicio, en estos sectores de servicios es preciso poner en práctica un enfoque similar al aplicado a los productores de bienes, protegiéndolos y apoyándolos, para poder dar lugar a un avance vigoroso en actividades que son de gran trascendencia general. Al hacerlo, se deberá conciliar el apoyo que requieren estas actividades con la necesidad de no encarecer excesivamente otras producciones a las que ellas abastecen de insumos.

La estructura de precios del mercado internacional es útil como un patrón básico de referencia para el comportamiento de los distintos sectores económicos y como instrumento para la adopción de decisiones económicas y la conducción del proceso de desarrollo. Las distorsiones exageradas e innecesarias de los precios internos, sobre todo cuando son mantenidas por tiempo indefinido, hacen perder el patrón de referencia, fomentan ineficiencias y reducen el aliciente para adquirir grados de competencia crecientes, comparables a los internacionales. Por otra parte, en el caso de los países en desarrollo, se necesita en muchos casos modificar los precios internos, apartándolos de los internacionales, para determinados sectores o bienes, adoptando una visión de largo plazo que incorpore los efectos dinámicos y los aspectos externos, como requisito indispensable para lograr el desarrollo de nuevos sectores productivos. El manejo de los instrumentos de política económica, el tipo de cambio, la protección arancelaria y no arancelaria, los

instrumentos de promoción de exportaciones, los impuestos y subvenciones y el crédito, además de la acción directa cuando ella es necesaria, son formas que la acción estatal ha de adoptar para promover y guiar el desarrollo general, concentrando la atención en las actividades prioritarias.

2. *La planificación y el papel económico del Estado*

En la conducción de la política económica, es preciso asignar un papel protagónico a la planificación. El establecimiento de prioridades y la puesta en marcha efectiva de una estrategia de desarrollo económico y social tienen que ser componentes fundamentales de la conducción económica. El corto plazo tiene que manejarse con un sentido de dirección que tenga en cuenta las metas hacia las que debe avanzarse en el mediano y largo plazo. La preocupación por la economía real debe ser reintroducida en el manejo del corto plazo. Es preciso superar el enfoque predominantemente financiero y la instrumentación global de la política económica que ha predominado en muchos países debido a la crisis y a políticas ortodoxas. La planificación destinada a lograr estos propósitos tiene que desempeñar una función concreta en las decisiones respecto de los gastos que se reducen y los que se incrementan, los proyectos económicos y sociales que se impulsan, los instrumentos de política más aptos para el desarrollo industrial, agropecuario, tecnológico y social. Recalco la necesidad de la aplicación real y efectiva de la planificación, porque las definiciones de metas y orientaciones generales de mediano y largo plazo sólo son útiles en la medida en que se ponen en práctica mediante una instrumentación adecuada.

En cuanto a la intervención del Estado en la economía, se discute vivamente en la región cuál debe ser el tamaño del mismo, el tipo de funciones que debe cumplir y las formas más eficaces para hacerlo. Tanto por parte de voces que vienen del exterior como de grupos internos, se ha estado propiciando fuertemente en los últimos años una disminución del tamaño del Estado y una privatización de actividades que hasta ahora se han estado realizando por empresas del Estado, por entes descentralizados o por la propia administración central.

Plantear el tratamiento de este tema a partir del tamaño que han de tener el Estado y sus

empresas me parece un enfoque incorrecto. Lo que hay que discutir son las funciones que tiene que cumplir el Estado en forma directa e indirecta, y la forma más eficiente de hacerlo. Como resultado de este análisis se podrá definir qué partes se podrían privatizar y cuáles se deberán mantener o incorporar a su acción directa. Resultará entonces un tamaño que podrá ser menor, igual o mayor que el actual. También resultarán orientaciones definidas acerca de la manera de modernizarlo y hacerlo más eficaz.

En el pasado ha habido muchos ejemplos en que el Estado se ha hecho cargo de un número demasiado grande de actividades, o en que ha crecido exageradamente la fuerza de trabajo que se ha incorporado a la esfera del gobierno o de las empresas públicas. En ciertos casos esta absorción de empresas o funciones ha tenido lugar ante situaciones de crisis de empresas privadas o de actividades económicas, que han sido resueltas mediante su incorporación al sector público, el cual se ha hecho cargo de problemas y responsabilidades que normalmente no trataba de tener. Uno de estos casos tuvo lugar debido a la apertura y la liberalización apresuradas de las economías, las que pusieron en serias dificultades a empresas privadas que operaban localmente y, sin darles tiempo ni apoyo para hacerse más eficientes, plantearon la disyuntiva de su desaparición innecesaria o su estatización. Es fácil encontrar ejemplos de empresas que están actualmente en el área pública que han sido incorporadas a ella cuando estaban a punto de quebrar.

Por lo tanto, es claro que hay situaciones en las cuales es conveniente achicar o privatizar ciertas funciones y buscar una mayor eficiencia en el funcionamiento del sector público y sus empresas.

Pero es igualmente claro que el Estado y las empresas públicas tienen que seguir cumpliendo funciones directas de producción o de gastos de consumo e inversión sumamente importantes, entre otras cosas para abordar actividades que son esenciales para el desarrollo, a fin de que el ahorro externo complemente y no sustituya al nacional. Por otra parte, en el ejemplo de algunos países de la región las empresas públicas han sido un factor importante de equilibrio con relación a la empresa transnacional, sobre todo en situaciones en que la empresa privada local todavía no alcanzaba la fortaleza suficiente para de-

sempeñar una función autónoma de envergadura. La negociación con empresas extranjeras es útil, más que por el aporte financiero que realizan, por el papel importante que tienen en la incorporación de nuevas tecnologías a las economías y en la conquista de mercados externos para exportaciones no tradicionales. Al mismo tiempo, la inversión directa extranjera tiene que adaptarse a las necesidades del desarrollo de cada país, a las necesidades de una creación endógena creciente de tecnología, y a la necesidad de que los propios países latinoamericanos mantengan el manejo de los resortes fundamentales de sus economías y la autonomía indispensable en sus decisiones de desarrollo económico y social. En todo esto, el sector público propiamente tal, y las empresas del Estado, tienen que cumplir un papel de gran importancia. Por ello hay que lograr una articulación razonable entre el papel del Estado y de la empresa estatal, de la empresa extranjera y de la empresa privada nacional o regional. Sin una política apropiada del sector público, la inversión extranjera puede convertirse en mero sustituto de la inversión nacional, en vez de complementarla.

3. Complementariedad de la exportación y la sustitución de importaciones

Un punto adicional que merece comentario con respecto a la estrategia de desarrollo es la complementariedad que tiene que existir entre la sustitución de importaciones realizada en condiciones razonables de eficiencia y la exportación de bienes no tradicionales. En la discusión económica de nuestra región, frecuentemente se han presentado estas dos orientaciones como opuestas en lugar de complementarias. Se ha dicho que la sustitución de importaciones está agotada, y que llevarla a cabo introduce un perjuicio importante para la posibilidad de promover exportaciones y conquistar mercados externos.

En ciertos casos las políticas de promoción de exportaciones no tradicionales demoraron demasiado tiempo antes de combinarse con la sustitución de importaciones, y la protección fue demasiado elevada y larga. Pero en mi opinión esto no significa que tenemos que dejar de lado el proceso de sustitución de importaciones.

En buenas cuentas, el término "sustitución de importaciones" representa el desarrollo de sectores nuevos, esenciales para la incorporación y difusión de tecnología. Desde este punto de vista, la sustitución de importaciones no está ni estará agotada, al menos por un período histórico prolongado. La incorporación de sectores nuevos más avanzados es importante no sólo por la contribución que pueden hacer en forma directa al nivel de actividad económica, sino porque de ellos depende la continuación del progreso técnico en toda la economía.

Por otra parte, es perfectamente posible manejar los instrumentos de política económica en forma que la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones sean compatibles y complementarias entre sí. Si estos instrumentos se aplican en forma diferenciada según los distintos sectores económicos, teniendo en cuenta la etapa de desarrollo en que se encuentra cada uno, y se coordina el nivel de protección y promoción de exportaciones de uno a otro sector y dentro de cada sector, se puede lograr una estrategia que combine sustitución con exportación, y a través de la cual se promueva y acelere el cambio estructural de las economías y las sociedades.

En síntesis, la oposición artificial entre sustitución de importaciones y exportación, entre Estado y sector privado, entre planificación y mercado, tiene que superarse cuanto antes en nuestra región. Al presentarlos como alternativas excluyentes, o al intentar discutir en abstracto cuál tiene que ser la importancia de cada uno de ellos, estos temas se convierten en cuestiones doctrinarias en vez de ser exámenes basados en la realidad. Partiendo de la base de que Estado y sector privado, planificación y mercado, sustitución de importaciones y exportaciones tienen funciones esenciales que cumplir en economías como las que predominan en la mayor parte de los países latinoamericanos, la pregunta correcta que hay que hacer y contestar es qué tipo de funciones tiene que cumplir cada uno de ellos, y, sobre todo, cómo se deben articular estas funciones para que conjuntamente puedan operar en la forma necesaria a fin de asegurar el cambio en la estructura económica y social de nuestros países.

Conclusión

En este trabajo he concentrado la atención en los temas del manejo de las políticas económicas, de la apertura respecto al exterior, del papel del Estado y del sector privado, para poder examinarlos con cierto grado de especificidad. Para ello he debido dejar de lado el tratamiento de otros temas igualmente vitales para nuestro desarrollo, aunque no me cabe duda de que ellos tienen que ocupar un lugar central en nuestras preocupaciones y actividades. Me refiero a las estrategias de sectores productivos; las políticas tecnológicas; las relaciones económicas comerciales y financieras internacionales, y la inserción de nuestra región en la economía mundial; las estrategias y políticas necesarias para lograr la transformación de la estructura social; una mayor participación y una mayor equidad en nuestro desarrollo; y la política de cooperación en la región y con el resto del mundo en desarrollo. Estos temas han sido tratados en repetidas oportunidades por la CEPAL y por lo tanto me remito a esos trabajos.

Para terminar me volveré a referir brevemente al tema de la deuda externa. Deseo reiterar que es indispensable cambiar la forma de abordarlo, de modo que se disminuyan en forma efectiva y estable las transferencias netas al exte-

rior y los pagos de intereses que tiene que hacer el sector público. Esto tiene por objeto que las políticas de ajuste y la lucha contra la inflación se planteen en condiciones sustancialmente distintas a las actuales, y que estos objetivos pasen a ser más viables y más compatibles con el desarrollo económico y social. Dicho desarrollo ha estado postergado hasta el presente y se ha constituido claramente en una necesidad no sólo indispensable sino también urgente.

El peso del ajuste no puede caer solamente sobre los países deudores. Es necesario que se distribuya en forma correcta entre acreedores y deudores, entre países desarrollados y países en desarrollo. A su vez, dentro de los países de nuestra región es preciso lograr una distribución equitativa del esfuerzo necesario para el cambio estructural y para el manejo de la inflación, así como de los frutos de ese esfuerzo.

Sólo en esta forma se logrará un desarrollo con sentido social, una mayor autonomía de decisiones y un afianzamiento de la democracia, que, además de su valor en sí misma como objetivo fundamental en el plano político, es necesaria para lograr el consenso social, requisito que a su vez es indispensable para lograr un proceso de desarrollo sostenido.

Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano

*Oswaldo Rosales**

La promoción del desarrollo basado en las exportaciones va acompañada normalmente de una vigorosa crítica a las modalidades que la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) ha asumido en América Latina. En la crítica neoliberal se supone que ellas habrían seguido más o menos estrechamente las sugerencias teóricas de la CEPAL y del enfoque estructuralista formulado a su alero.

En este trabajo se examina la validez y vigencia de las propuestas centrales del ideario cepalino. Tal ejercicio pone de relieve su constante preocupación por los temas de la eficiencia productiva, la selectividad en el esfuerzo sustitutivo, la adecuada complementación entre la industria y la agricultura, así como la temprana urgencia acordada al fomento de las exportaciones industriales y a un desarrollo industrial articulado con la integración regional. El contrapunto entre la conocida crítica neoliberal a la ISI y las propuestas de Prebisch y la CEPAL, deja de manifiesto que la primera es, en buena medida, infundada.

Más adelante se indaga en las verdaderas precariedades de la propuesta estructuralista, detectándose aquí insuficiencias en el manejo de la política económica de corto plazo, subestimación de los aspectos monetarios y financieros y una confianza excesiva en las bondades del intervencionismo económico.

El artículo concluye con una suerte de balance sobre las perspectivas de renovación y vigencia del paradigma estructuralista latinoamericano.

*Funcionario del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). El autor agradece el permanente estímulo y los comentarios de don Aníbal Pinto y de Eugenio Lahera.

Introducción

El fracaso de las políticas ortodoxas para enfrentar el problema de la deuda externa ha conducido a una paulatina modificación en las propuestas de los organismos financieros internacionales. En efecto, como señala recientemente Sachs (1987), la mayoría de las economías bajo supervisión del FMI aún no recuperan su capacidad de crecimiento y el peligro de colapso no ha desaparecido, luego de seis años de aplicación del recetario ortodoxo.

Frente a este dato de la realidad, la propuesta renovada de la ortodoxia financiera internacional reacciona con prontitud. Así es como se plantea la idea que las economías endeudadas deben someterse a un "ajuste estructural", que les permita incrementar sus exportaciones y mejorar la calidad de su crecimiento. Sin embargo, como lo demuestra la reciente experiencia de América Latina, no cualquier incremento de exportaciones ayuda a la tarea del desarrollo.

Las características de la propuesta de ajuste estructural, las mismas que serán examinadas en un artículo en preparación, de alguna forma se contraponen a ciertos preceptos del enfoque de cambio estructural, propuesta más enraizada en la tradición y renovación del paradigma latinoamericano sobre desarrollo económico.

En efecto, la experiencia de diversos países en desarrollo muestra que el dinamismo exportador se asocia estrechamente a la exportación de manufacturas y, por tanto una política sostenida de exportaciones no puede verse aislada del diseño de la política industrial. En ese sentido, en América Latina es imprescindible una nueva industrialización para ayudar a mejorar la competitividad, equilibrar la balanza industrial y otorgar mayor importancia a la promoción tecnológica y a la innovación, pilares de la competitividad en el mediano plazo.

La lectura neoliberal de las experiencias del sudeste asiático, a decir verdad sin un respeto muy destacado por la evidencia histórica, ha generado el mito del "modelo sudeste asiático", supuestamente la prueba empírica de aplicación estricta del paradigma neoliberal: un Estado reducido y pasivo, liberalización de importaciones, una tasa de cambio realista, asignación de recursos según las señales de un sistema de precios sin distorsiones y de las ventajas comparativas que se expresan en el mercado, y por último, predomi-

nio casi exclusivo del mercado como instrumento asignador, del sector privado como agente protagonista del desarrollo, y de la integración a la economía mundial como impulso de demanda.

El contrapunto normalmente utilizado en el enfoque neoliberal es la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) latinoamericana y su sustrato teórico, el enfoque estructuralista del desarrollo, fuertemente influido por los trabajos de la CEPAL.

En las líneas siguientes se examinan algunos de los rasgos básicos de la propuesta estructuralista latinoamericana, a partir de una serie de escritos de la CEPAL, poniendo de relieve lo que, en opinión del autor, aparecen como sus aciertos y sus limitaciones. Se intenta una suerte de balance crítico de sus propuestas, sistematizando las reflexiones en torno a las que se consideran más importantes.

Seguidamente se analiza la actualidad de las propuestas estructuralistas para el desarrollo latinoamericano, concluyéndose que el legado central de la obra cepalina mantiene plena vigencia, a condición de que supere sus limitaciones en lo tocante a la explicitación de los instrumentos de política económica, de que preste mayor atención a los temas monetarios y financieros y que profundice en los requisitos de una intervención estatal más eficiente.

Queda claro, en todo caso, que las economías de la región deberán enfrentar en los próximos años un inevitable ajuste estructural, entendido éste como transformaciones importantes en la estructura productiva y en la gestión de la política económica. Sin embargo, dependiendo del carácter pasivo o activo, agregado o selectivo de las políticas públicas de desarrollo, las consecuencias económicas y sociales pueden ser muy diferentes.

Está fuera de discusión que nuestras economías deberán orientar una mayor parte de sus recursos hacia las exportaciones y hacia la sustitución eficiente de importaciones. Ahora bien, esto puede darse en un contexto de crecimiento, de recuperación de la inversión y de diversificación de la estructura exportadora, lo que sería un escenario favorable. Pero también puede darse un ajuste estructural —en el sentido de mutaciones en la estructura productiva— con una situación de estancamiento, de retroceso inversionista y de creciente especialización en exportaciones

primarias. Este segundo escenario conduce a una especialización empobrecedora, a un ajuste regresivo que desarticula cada vez más el aparato productivo, que obliga a vivir pendiente de los ajustes de corto plazo en balanza de pagos, privilegiando la reducción de la demanda interna, con las inevitables secuelas recesivas.

Resulta incuestionable entonces que la región enfrenta el desafío de mejorar la calidad de su especialización internacional, buscando una inserción más activa y radicada en las áreas dinámicas del comercio internacional. Ello, en primer lugar, supone como requisito previo eliminar la sangría que representa la actual transferencia neta de capitales al exterior. De otro modo, no puede pensarse seriamente en una reactivación sostenida ni menos en una transformación de la estructura productiva.

1. *La industrialización sustituida y el marco analítico de la CEPAL.*

Enfrentados a la depresión de los años treinta, los países latinoamericanos tienden a aplicar políticas de devaluación y de restricción del gasto, en la esperanza de que la crisis sea un fenómeno transitorio. A medida que ésta revela ser más de mediano plazo, se instaura el control directo sobre las importaciones y el control de cambios sobre las exportaciones, medidas que sólo aspiraban a contener la salida de divisas y que estaban marcadas por la improvisación y la inexperiencia (CEPAL, 1975). Se trató, según se ha señalado en muchas ocasiones, de una "industrialización no intencional", en la medida que estas decisiones de política económica que buscaban hacer frente a un desequilibrio de balanza de pagos, alteraban, de paso, la relación de precios y los niveles de protección en favor de la producción interna.

El comienzo de la sustitución consciente se vincula a los penetrantes trabajos de Prebisch en la década de los cincuenta, cuando empieza a articularse lo que posteriormente se ha dado en llamar "el enfoque de la CEPAL".

Según este enfoque, la economía mundial comprende dos grandes polos que interactúan: centro y periferia. Sus estructuras productivas son disímiles, pues mientras en la segunda son *heterogéneas y especializadas*, en el centro son *homogéneas y diversificadas*. Estas diferencias condicionan el tipo de intercambio comercial y de transferencias tecnológicas en la economía mundial. En

el largo plazo, la evolución económica de este sistema conduce a un rezago productivo y tecnológico en la periferia y a un deterioro de sus términos de intercambio (Rodríguez, 1980).

El pensamiento de la CEPAL se va articulando así en torno a los siguientes temas:

a) *Crítica de la teoría tradicional del comercio exterior*, ya que el tipo de especialización a que conducía la división internacional del trabajo llevaba a las economías periféricas a producir alimentos y materias primas para las economías centrales, importando a cambio manufacturas y equipos. De acuerdo a Prebisch (1950), este comportamiento quedaba de manifiesto en el deterioro más o menos secular de los términos de intercambio y en el estrangulamiento del sector externo.

El deterioro en los términos de intercambio obedecería a la retención de los frutos del progreso técnico en las economías centrales, en la medida que en ellas el aumento de productividad se reparte entre trabajo y capital, sin difundirse, a través de menores precios de los bienes manufacturados, a la periferia, como pronosticaba el enfoque clásico del comercio exterior. Por otro lado, los aumentos de productividad en los enclaves exportadores ubicados en la periferia se transferirían a las economías centrales, en virtud de la débil organización sindical en los países periféricos.

Las razones de este deterioro obedecerían además a: i) la baja elasticidad-ingreso de los productos primarios; ii) la sustitución generalizada de productos básicos por sintéticos; iii) el carácter ahorrador de bienes primarios por unidad de producto que asume el cambio tecnológico; iv) las políticas proteccionistas aplicadas en las economías centrales (Prebisch, 1950 y 1952).

El desequilibrio de ingresos entre el centro y la periferia se corregiría mediante la industrialización, que permite aumentar la eficiencia productiva y acceder al avance técnico, y con una adecuada legislación social, que induzca una elevación gradual del salario real, de acuerdo a los aumentos de productividad (Prebisch, 1950).

b) *Alegato en favor de la industrialización*. Se lo considera como el único camino válido al alcance de los países de América Latina para aprovechar las ventajas del progreso técnico. La industrialización les permitiría alcanzar un desarrollo más

dinámico y autónomo, menos vulnerable frente al exterior, así como absorber crecientemente mano de obra, elevar la productividad y mejorar de manera paulatina el nivel de vida de las masas (Prebisch, 1950).

Este alegato contra la teoría tradicional de comercio exterior y en favor de la industrialización tenía claras repercusiones sobre el equilibrio macroeconómico, ya que se postulaba que la principal limitación al crecimiento era la escasez de divisas, antes que la insuficiencia del ahorro interno. Por otra parte, la consideración de las características del sector externo invalidaba la alternativa de reasignar recursos al sector exportador, pues se había demostrado que las ventajas comparativas estáticas conducían a la especialización en productos primarios, lo que no garantizaba la eficiencia dinámica que interesaba a Prebisch. De allí que la política comercial buscara reestructurar de un modo permanente los precios relativos internos en favor del sector industrial, y no se contentase con obtener un equilibrio temporal de balanza de pagos (Fishlow, 1985).

Para promover la industrialización era imprescindible contar con una adecuada política de protección, instrumento inherente a todas las experiencias contemporáneas de industrialización.

“Hay dos principios cuyo franco reconocimiento tendría grandes proyecciones sobre la política comercial de los países latinoamericanos, tanto en sus relaciones con los países industriales como en las que guardan entre ellos: primero, que la industrialización —en distintos grados según los países— es una imposición inevitable del desarrollo económico; segundo, que la protección en razonable medida es en general indispensable a la industrialización” (Prebisch, 1954).

No se trataba, sin embargo, de fomentar cualquier política de protección. Se advertía que era necesario optar: “Hay dos formas de proteccionismo en los países en desarrollo. Primero, el proteccionismo que contribuye a promover los cambios estructurales exigidos por el desarrollo económico, sin provocar la reducción de las importaciones por debajo del volumen correspondiente a la capacidad de pagos exteriores y sin reducir el comercio mundial ni debilitar su ritmo de crecimiento. Y, en seguida, el proteccionismo que lleva más allá del límite el ajuste de las importaciones y afecta adversamente el comercio mundial” (Prebisch, 1954).

Queda en evidencia la enorme importancia que se atribuye a la selectividad programada en la sustitución de importaciones, particularmente para encarar el ciclo económico con una perspectiva estratégica. Prebisch había comprobado que en la región el aumento del ingreso de divisas por concepto de exportaciones llevaba aparejado no una elevación de las reservas, sino un rápido incremento de las importaciones. Por el contrario, cuando las ventas al exterior declinaban, los países latinoamericanos se encontraban típicamente con una asimetría en la estructura de consumo, pues ésta, habituada a reposar en un componente destacado de importaciones, mostraba dificultades para ajustarse a esa menor disponibilidad de divisas. Esto obligaba a un esfuerzo improvisado de sustitución de importaciones cuando ya se había desencadenado la correspondiente crisis de balanza de pagos.

“Es indispensable ante todo participar las medidas sustitutivas, sin esperar a que el desequilibrio exterior las imponga en forma perentoria. Precisamente en la fase ascendente, cuando se acrecienta el ahorro y hay mayores recursos para importar bienes de capital, sería el momento de poner el acento en la política sustitutiva” (Prebisch, 1963).

En la medida que el esfuerzo de sustitución de importaciones tendió a ser indiscriminado, el resultado fue el surgimiento de una nueva vulnerabilidad por parte de esos países latinoamericanos en su relación con el exterior.

“No deja de ser paradójico que la industrialización, en vez de contribuir notablemente a la atenuación del impacto interno de las fluctuaciones exteriores, esté llevándonos hacia un nuevo tipo de vulnerabilidad exterior... Es imprescindible formular una política sustitutiva que permita combinar las exigencias de economicidad [el término actualizado sería eficiencia] con el propósito de dar a la economía su máximo de resistencia estructural a las fluctuaciones exteriores. Razones de economicidad debieran llevarnos nuevamente a considerar una situación en que sería posible importar una vasta gama de productos terminados de consumo cuya producción sustitutiva resulta menos económica que la de otros bienes, con lo cual se podrá mejorar o recuperar el margen comprimible de importaciones, condición esencial de la flexibilidad anticíclica (Prebisch, 1963).

c) *La planificación, como imperativo del desarrollo.* El análisis de la CEPAL señalaba que el juego espontáneo de las fuerzas de mercado agudiza las contradicciones de la industrialización en la periferia: tendencia estructural al desequilibrio externo, al desempleo estructural, a los desequilibrios productivos intersectoriales (Rodríguez, 1980). La industrialización requiere entonces una direccionalidad, vale decir, ser programada. El proceso de desarrollo era resultado de la política, y no fruto espontáneo del mercado. El Estado debía dirigir la acumulación de capital, los desarrollos en infraestructura y, al menos, supervisar los grandes proyectos industriales. Era necesario que operaran empresas públicas en aquellas actividades que sobrepasasen al sector privado, y que el accionar de éste fuese regulado por el Estado (Fishlow, 1985). Así, por ejemplo, se postula que es preciso formular planes sectoriales para enfrentar los estrangulamientos que afectaban a la economía (energía, transporte, industrias básicas), para promover ramas industriales específicas, y para intensificar las relaciones entre agricultura e industria. Esto exige diseñar planes de inversión, que requieren ser financiados y que generarán impactos reales y financieros sobre el conjunto de la economía (Prebisch, 1952). Es decir, la racionalización del quehacer público y la indispensable vinculación entre las políticas de corto y mediano plazo exigen un esfuerzo de programación del desarrollo, particularmente en áreas como la acumulación de capital, el comercio exterior y la corrección de disparidades excesivas en lo social y lo geográfico (Prebisch, 1970).

En otro documento, Prebisch aporta tres nuevos campos al debate sobre el ámbito de intervención económica del Estado. Sostiene que ella es ineludible para atenuar la vulnerabilidad de la economía interna a las fluctuaciones exteriores demasiado intensas y postula que la forma de intervención más adecuada consiste en el fortalecimiento y la diversificación del aparato productivo interno, en condiciones de eficiencia productiva. Del mismo modo, considera esencial la intervención pública en el mercado bancario, a fin de aumentar la oferta crediticia de mediano y largo plazo y los préstamos de fomento, todo lo cual no sólo no va en desmedro de la actividad privada, sino que se transforma en un eficaz complemento y mecanismo promotor de sus ne-

gocios. Finalmente, una política de desarrollo económico con visión de futuro exige que el Estado acometa una acción persistente y profunda en el campo tecnológico (Prebisch, 1954).

d) *Funcionalidad del financiamiento externo y de la inversión extranjera directa.* Dada la necesidad de divisas y la insuficiencia de ahorro interno, el financiamiento externo es un aporte necesario en la estrategia de industrialización propuesta por la CEPAL. Sin embargo, interesan los aportes netos, esto es, aquellos que en materia de costos, plazos y remesas de utilidades e intereses contribuyan efectivamente a expandir la capacidad de importación de las economías periféricas. Con todo, este recurso al financiamiento externo es considerado esencialmente transitorio, ya que se postula que en el mediano plazo el carácter nacional del desarrollo debería reflejarse en un fuerte componente de financiamiento interno.

e) *Opción por la integración regional.* El tema de la integración cumple un rol central en la formulación analítica de la CEPAL. Dadas la estrechez de los mercados internos y la exigencia de tecnologías de escalas amplias de producción, la integración regional surge como una posibilidad de especialización industrial de las economías, permitiendo reducir la subutilización del capital y la ineficiencia en el proceso productivo. Del mismo modo, favorece la diversificación de las exportaciones y actúa como fase de aprendizaje para luego tratar de penetrar en los mercados de otras áreas del mundo.

Tal preocupación ya estaba presente en el documento clásico de Prebisch: "Este parcelamiento de los mercados, con la ineficiencia que entraña, constituye otro de los límites a la industrialización, límite que, en este caso podría ir cediendo ante el esfuerzo combinado de países que, por su situación geográfica y sus modalidades de comercio, estarían en condiciones de realizarlo en recíproca ventaja" (Prebisch, 1950).

Cinco años más tarde se detectaba que la industrialización que venían impulsando los gobiernos descuidaba esta área clave y se insistía en la prédica integracionista: "La industrialización se está llevando a cabo en compartimentos estancos y es muy escaso el intercambio de productos industriales entre los países latinoamericanos. Mientras el proceso abarcaba sólo artículos cuyo mercado nacional permitía el establecimiento de empresas de adecuada magnitud, este aislamien-

to industrial no era motivo de seria preocupación; pero cuando, por las mismas exigencias del desarrollo, avanza hacia artículos que sólo pueden producirse económicamente en gran escala, y ello rebasa el mercado nacional, se impone la necesidad del comercio recíproco entre los países latinoamericanos" (Prebisch, 1954).

Tres años después estos intentos alcanzan resultados parcialmente alentadores. En el séptimo período de sesiones de la CEPAL (La Paz, mayo 1957), los gobiernos de la región encomiendan a este organismo colaborar en la formación de un mercado regional. Una comisión de personalidades latinoamericanas convocadas por la CEPAL elabora las "Bases para la formación de un mercado regional latinoamericano" (CEPAL, 1958), documento que insiste en las argumentaciones previas de CEPAL, esto es, el imperativo de articular los esfuerzos nacionales de industrialización en un esquema de integración que permita ampliar los mercados de referencia y aprovechar en mayor medida las posibilidades de las técnicas disponibles.

Considerando que el estrangulamiento externo aparecía como grave limitante para el desarrollo, a comienzos de los años setenta se exploran, con visión prospectiva, tres vías, complementarias entre sí, para dinamizar el proceso de industrialización: un programa regional de sustitución de importaciones, basado en la integración, el cual solucionaría un 20% del déficit virtual de comercio exterior proyectado para la década de los ochenta; una política de exportación de manufacturas, con un aporte de 37% a la solución del estrangulamiento externo; y, tercero, un aumento del financiamiento externo neto, que aliviaría un 10% del déficit virtual de comercio, porcentajes calculados sobre el déficit virtual de comercio correspondiente a la hipótesis de prognosis (González, 1972). La idea de integración estaba ligada a una transformación productiva que resultase compatible con un aumento en la eficiencia y el desarrollo tecnológico y complementaria con la exportación de manufacturas. Los sectores llamados a formar parte de este programa eran las industrias mecánicas, químicas básicas, siderurgia, papel y celulosa, petróleo y derivados, vale decir, aquellos en los cuales las economías de escala eran significativas.

La transformación productiva habría de ir de la mano con una modificación en la estructura

de la demanda. Así, por ejemplo, el crecimiento de la industria mecánica, asentado hasta entonces en los bienes de consumo durables, se reorientaría hacia la producción de bienes de capital, con el objeto de aliviar el estrangulamiento externo, otorgar mayor autonomía al proceso de capitalización y fomentar el desarrollo tecnológico (González, 1972).

f) *Necesidad de transformaciones estructurales y visión integral del proceso de desarrollo.* Los trabajos de la CEPAL durante este período ponen de relieve la insuficiencia del análisis tradicional, el que concibe el desarrollo económico como un subproducto del libre mercado, del funcionamiento espontáneo del sistema socioeconómico y de la mera gestión de la demanda agregada. En el marco de economías periféricas, altamente heterogéneas, los trabajos de la CEPAL reivindican la necesidad de una voluntad explícita de intervención pública, racionalizada y sistematizada a través del proceso de planificación.

Sin embargo, esto no parecía suficiente. El desarrollo no se agota en el crecimiento, ya que incluye además mutaciones en las estructuras productiva, demográfica, ocupacional y distributiva, dimensiones todas que no cabe considerar subproductos mecánicos del incremento en el ingreso por habitante. Más aún, la industrialización en la región partía con la pesada herencia que significaban las condiciones de especialización y heterogeneidad originadas en el período del desarrollo hacia afuera (Rodríguez, 1980), de manera que lo que se requería no era cualquier tipo de crecimiento, sino uno que, junto con diversificar la producción y aumentar la productividad media del trabajo, colaborase a fortalecer la articulación entre sectores productivos, a eliminar la condición primario-exportadora y a reducir el rezago tecnológico. La detección de una significativa heterogeneidad estructural en la región reforzaba la vigencia de estos objetivos. En efecto, se comprobaba que la capacidad de irradiación del sector moderno, antes que a una homogeneización de la estructura productiva, conducía a un ahondamiento de la heterogeneidad en la misma y a una "triple concentración" de los frutos del progreso técnico: al nivel social, al de los "estratos" económicos y al regional (Pinto, 1973).

Fluye así una conclusión trascendente: la formulación genérica de requisitos para el desarro-

llo (aumento en el coeficiente de inversión, progresos tributarios, perfeccionamiento de mecanismos financieros, etc.), resulta insuficiente, pues la lógica del modelo lleva a una creciente heterogeneidad. Es necesaria una alternativa cuyo eje lo constituya la extensión y difusión del progreso técnico, la ampliación del mercado interno, la homogeneización del sistema productivo y el logro de un mayor grado de autonomía y autosustentación en la dinámica de crecimiento (Pinto, 1973).

Lo anterior remitía nuevamente al tema de las reformas estructurales. En primer lugar, la reforma agraria, en la medida que la coexistencia de latifundio y minifundio, así como otras formas precarias de tenencia de la tierra, ocasionaban rigidez en la oferta agrícola y sobreabundancia de fuerza de trabajo (Rodríguez, 1980). Otra tarea, no menos importante, habría de ser la reforma fiscal, particularmente en lo tocante a la reformulación del sistema tributario, de manera de hacerlo más progresivo y más dependiente del impuesto a la renta.

La necesidad de estas transformaciones estructurales constituyó un argumento adicional para desconfiar de una adhesión exclusiva al sistema de precios como principal herramienta del desarrollo. En efecto, la tenencia concentrada de la tierra, el atraso tecnológico y la circunstancia de que la mano de obra se hallara atada a la tierra por motivos extraeconómicos, y por eso mismo estuviese artificialmente barata, erosionaba la eficacia de los precios relativos como instrumento para influir decisivamente en la asignación de recursos (Fishlow, 1985). El mero incremento en los precios relativos para la agricultura no garantizaba una expansión de la oferta de alimentos ni una mayor demanda de bienes industriales, ni menos la modernización del sector, en tanto persistiera una agricultura concentrada y técnicamente atrasada.

Estas propuestas redistributivas —que buscaban alterar la distribución de activos (tierra) y de los flujos de ingreso (impuestos, gasto fiscal, políticas de ingreso)— tropezaban en breve plazo con la rigidez de las estructuras distributivas, reflejo a su turno de las estructuras de poder vigentes en nuestras sociedades. Esta comprobación obligaba a dar un paso adicional: se trataba de concebir al desarrollo como un proceso integral, que considerara elementos económicos, la es-

estructura política y social y los condicionantes institucionales.

g) *Relieve de la dimensión social del desarrollo.* Desde los comienzos de su quehacer la CEPAL muestra inquietud por la heterogeneidad estructural de nuestras economías, la tendencia al desempleo estructural y la inadecuación de la tecnología, elementos que explicaban la existencia de grandes masas de población desocupada o subempleada, con bajos niveles de capital y exigua productividad (Prebisch, 1950). Estos factores estaban en el origen mismo de la miseria rural y urbana, de los fenómenos migratorios y, en fin, de los procesos de modernización fragmentaria y de inclusión social limitada, característicos de la ISI.

Surgen así diversos trabajos pioneros sobre distribución del ingreso y pobreza, al tiempo que se elaboran diagnósticos acerca de los déficit sociales en áreas como vivienda, salud y educación. Posteriormente, estos trabajos se ven complementados por estudios sobre políticas sociales realizados en el ILPES y por las investigaciones sobre empleo emprendidas por el PREALC.

La propuesta de la CEPAL apuntaba a modificar la inserción de las economías regionales en la división internacional del trabajo. Abogaba por una industrialización que se apoyara básicamente en la expansión del mercado interno, sustituyendo importaciones o satisfaciendo desde el comienzo con producción interna el surgimiento dinámico de nuevas demandas. Este proceso descansaba en el accionar del Estado como principal agente ejecutor y concertador de esfuerzos con el sector privado, destacando la importancia del sector público en los aspectos vinculados al financiamiento, la inversión, la infraestructura y el desarrollo tecnológico.

La racionalidad de esta industrialización radicaba en la planificación, instrumento en el que se depositaba gran confianza para dirigir el proceso de inversión y financiamiento, de modo de superar los "cuellos de botella" que dificultaban un crecimiento más sostenido¹.

¹No cabe intentar aquí un balance de la planificación en la región. Sin embargo, anotemos que este sesgo hacia los grandes proyectos y el sector "real" de la economía llevó a subestimar los impactos financieros del accionar público. Ello fue relegando paulatinamente la planificación a un segundo plano, marcado por la rigidez y el formalismo, en la medida

La industrialización apuntaba a generar un desarrollo más autónomo, lo que debería reflejarse en un financiamiento cada vez más vinculado a los agentes internos, cuestión que planteaba a su turno la necesidad de acometer importantes reformas en los sistemas financiero y tributario. Del mismo modo, era imperioso abordar algunas transformaciones estructurales en la tenencia de la tierra y en el sistema educacional, así como diseñar nuevas políticas frente a la inversión extranjera, con el objeto de cautelar el interés nacional.

A estos elementos se agrega la comprobación de que el sistema económico, no obstante exhibir tasas elevadas de crecimiento, era incapaz de reducir la magnitud del fenómeno de la marginalidad y la exclusión social. De allí que la preocupación por los impactos sociales del desarrollo inducidos por la industrialización condujese a una compleja reflexión sobre actores sociales, alianzas, hegemonías y viabilidad política de las propuestas.

Probablemente sea esta área el eslabón débil en las propuestas cepalinas. En efecto, aunque ellas daban cuenta de la complejidad sociopolítica asociada a las tareas del desarrollo, tendieron a privilegiar un agente —el Estado—, a quien se le supuso dotado de la capacidad de sustraerse a la formación sociopolítica que lo originaba y de modificarla en función del programa industrialista. La reflexión acerca del Estado, en cuanto agente económico y escenario de los conflictos sociales y políticos, está conspicuamente ausente en la propuesta de industrialización. Es cierto que se lo concibe como actor protagónico del desarrollo, portador de la racionalidad técnica expresada en la planificación, y que se le reconoce un ámbito de acción mayor que el sugerido por el keynesianismo, dado que debe acometer además las reformas estructurales. Sin embargo, el análisis omitía el examen riguroso de las posibilidades y las restricciones que tenía el Estado latinoamericano para llevar adelante esas tareas (Gurrieri, 1987).

Como atenuante de esta tendencia sociológica puede mencionarse que la reflexión de la CEPAL estaba históricamente condicionada por los procesos concretos de industrialización y desa-

que su escaso vínculo con las políticas de corto plazo le impedía dar respuesta oportuna a los problemas de la coyuntura.

rrollo. En ese sentido, particularmente las experiencias de Brasil, México y Chile en las décadas de los cuarenta y cincuenta mostraban Estados activos, apoyados en alianzas sociales relativamente amplias y con un promisorio listado de buenos resultados industriales y de promoción de nuevas actividades económicas. Es probable que el error haya consistido en extrapolar linealmente esta tendencia en el tiempo y en el espacio, como si ella hubiese de ser permanente, y en dejar al margen la experiencia de otras sociedades latinoamericanas.

Así es como las características de la estructura productiva, del perfil tecnológico y de la estructura de demanda resultante confluían para generar un patrón distributivo concentrador y, en el caso de economías más dinámicas, un consumo excesivamente diversificado respecto del ingreso medio nacional.

Por otro lado, la localización de la industria, el tipo de demanda que la actividad manufacturera buscaba satisfacer y las relaciones intersectoriales que mantenía con la agricultura condujeron a un exagerado crecimiento urbano, a una hipertrofia del sector servicios —la mayoría de baja productividad— y a una persistente migración rural-urbana, que alimenta el subempleo y la marginalidad urbanas. La persistencia de estructuras latifundiarías y la exclusión económica y sociopolítica del campesinado configuran el marco en que se da este proceso, cuyo resultado neto es el desaliento de la oferta de bienes agrícolas básicos. Más adelante, cuando la ISI accede a fases de mayor complejidad, asociadas a la sustitución de bienes intermedios y de capital, las cuales demandan mayores recursos, este fenómeno de desaliento a la producción de alimentos se ve agudizado por las políticas de contención de los precios agrícolas, aplicadas para preservar el poder adquisitivo del salario urbano, el mismo que se veía afectado por el escaso dinamismo de la ISI en materia de generación de empleos.

En síntesis, el modelo ISI logra promover el crecimiento y la modernización de la estructura productiva, con efectos significativos sobre la situación de empleo y los ingresos. Sin embargo, dicho crecimiento —superior a 5% anual durante tres décadas— no se tradujo en una reducción apreciable de la pobreza. Ello comprueba de manera categórica que aunque el crecimiento es

indispensable para la superación de esta lacra; no es suficiente por sí solo, ya que resultan también determinantes la naturaleza y contenido de ese proceso y la eficacia y cobertura de las políticas sociales.

De este modo, pese a su respetable contribución al crecimiento, a fines de los años cincuenta el modelo ISI muestra resultados fuertemente deficitarios en materia de balanza de pagos y dinamismo tecnológico, al tiempo que acusa una marcada impotencia para resolver los problemas de empleo y pobreza en América Latina.

“La política de sustitución de importaciones, si bien corresponde a una transformación estructural ineludible, se ha cumplido con muy grandes fallas. No se han seguido, con frecuencia, consideraciones de economicidad, ni se ha buscado hasta tiempos recientes romper la limitación de los mercados nacionales con la progresiva integración económica de nuestros países; y por sobre todo, se ha aplicado esta política en forma discriminatoria, sin alentar correlativamente las exportaciones, con lo cual se ha avanzado en la política sustitutiva más allá de lo que en otras circunstancias hubiera correspondido. El costo de sustitución ha resultado así exagerado en desmedro de los consumos populares, sobre todo cuando el incremento de la productividad ha sido débil en el resto de la economía (Prebisch, 1961).

El resultado es, en consecuencia, insatisfactorio. Se trata de una industrialización que “se desenvuelve en compartimentos estancos y altamente protegidos por una barrera de elevados aranceles, por restricciones y prohibiciones que eliminan la competencia exterior y dificultan la penetración del progreso técnico, así como el buen aprovechamiento de los factores productivos... Industrialización ineficiente y costosa por la consabida estrechez de los mercados y el débil acicate de la competencia. Lleva dentro de sí misma el germen de su propio debilitamiento dinámico, pues se desenvuelve en un régimen autónomo de costos y precios que —al no tener contacto con el mercado internacional—, desalienta las exportaciones de productos industriales, que son verdaderamente indispensables, como que la industria necesita salir hacia afuera para desenvolverse hacia adentro en profundidad” (Prebisch, 1970, pp. 205-206).

2. La ISI, el estructuralismo y la política económica

A la hora del balance, aparece relativamente claro que el ámbito de la política económica fue uno de los campos descuidados en la formulación estructuralista. El énfasis en las características estructurales de los fenómenos socioeconómicos condujo a una suerte de despreocupación por los instrumentos de política económica de corto plazo. Probablemente uno de los pecados del estructuralismo haya consistido en extrapolar sin mayor análisis las características de los procesos de desarrollo del Cono Sur hacia el resto de América Latina. El valioso instrumental analítico perdía aplicabilidad al ser aplicado algo mecánicamente a otras realidades, en la medida que una de las características fundamentales de la región estriba en la gran heterogeneidad de sus experiencias nacionales. Así, por ejemplo, el debate sobre inflación y crecimiento podría haber admitido otros matices si se hubiese seguido más de cerca la evolución centroamericana. En ésta, el proceso de integración se constituyó en una importante fuente de dinamismo para las exportaciones industriales y la tasa media de crecimiento durante el período 1950-1980 fue superior al 5% anual, con una marcada estabilidad financiera, fiscal y de precios, si bien todo ello se obtuvo a costa de un patrón de desarrollo más excluyente que el sudamericano.

i) En el caso de *la inflación*, en un comienzo la posición estructuralista fue ambigua. En ocasiones la consideraba un subproducto algo inevitable del crecimiento; en otras, la veía como resultado del estancamiento económico y de las presiones estructurales sobre el nivel de precios; en todos los casos, empero, se le asignaba un fuerte componente de pugna distributiva. Destacando en muchos casos con acierto el entorno estructural del proceso inflacionario —las presiones inflacionarias básicas, las circunstanciales, las acumulativas y los mecanismos de propagación—, un relevante expositor de la escuela estructuralista señalaba: “Las fuentes subyacentes de la inflación en los países poco desarrollados se encuentran en los problemas básicos del desarrollo económico, en las características estructurales que presenta el sistema productivo de dichos países” (Sunkel, 1958).

El aserto en sí mismo era impecable pero

también se puede errar por omisión y, en este caso, cabe reconocer que el paradigma estructuralista desestimó las posibilidades de las políticas monetarias, fiscales y cambiarias para combatir la inflación (Fishlow, 1985). De la misma forma, el tema de la estabilización era virtualmente ignorado de la agenda inicial del estructuralismo. La estabilidad interna se conseguiría con el desarrollo, vale decir con la superación de las rigideces en la estructura agrícola, tributaria, etc. La estabilidad externa a su vez sólo podría darse con una industrialización que superase el estrangulamiento externo. Las preocupaciones sobre la estabilización y transmisión de los desajustes externos aparecían marcadas pues por un sesgo cortoplacista cuando no hacían alusión directa e inmediata a las restricciones estructurales.

De alguna forma, esto contribuyó a gestar un ambiente oficial —académico y político— de tolerancia frente a la inflación y a los déficit fiscales. La mentalidad estructuralista latinoamericana —sudamericana, para ser más precisos— se tradujo en una actitud desaprensiva frente a la inflación, actitud que sólo era abandonada en situaciones de virtual desborde inflacionario, de acuerdo a los patrones de la época. En dichos momentos, la respuesta más a la mano consistía en la represión de los precios, a través de un activo control administrativo de los mismos (Fishlow, 1985).

ii) En lo referente a la *política de protección*, el propósito de alterar de un modo permanente los precios relativos internos en favor de la industria condujo al predominio de aranceles altos y diferenciados, además de estables y a veces crecientes en el tiempo. Ello se tradujo a su vez en un fomento de la ineficiencia, al garantizarse a la industria la percepción de rentas económicas, al tiempo que se desprotegía a la agricultura y desestimulaba las exportaciones. De igual modo, llevó a la proliferación de controles diversos al comercio exterior y el mercado de divisas, ante la impotencia de los mecanismos arancelarios y para-arancelarios para equilibrar las cuentas externas. Por último, obligó a mantener el tipo de cambio real a un nivel artificialmente bajo, fruto de la compresión administrativa de las importaciones y, en otros casos, de la necesidad fiscal de absorber parte del excedente de los exportadores, difícil de captar por las vías tributarias corrientes (casos de la propiedad extranjera de en-

claves de exportación, de oligarquías agroexportadoras).

El surgimiento del concepto de "protección efectiva" viene a poner de relieve otras dimensiones de la política de protección de la ISI. Demuestra que una economía no puede proteger a todos sus sectores, de manera que cuando la política económica privilegia a uno de ellos, tiene necesariamente que discriminar en contra del resto. Señala cómo una restricción a las importaciones culmina limitando a las exportaciones y revela además que una estructura suave de tarifas nominales puede conducir a una estructura de incentivos netos excesivos y sin justificación económica (Corbo, 1985).

En efecto, el grado de protección debe medirse en términos de su incidencia sobre el valor agregado, ya que el concepto de protección relevante no es la tarifa nominal que favorece al bien final, sino la resultante de comparar dicha tasa con la ponderada de los insumos que participan en la elaboración (Corden, 1971). En la medida que subsistan altos aranceles y dispersión entre ellos, al empresario le interesará maximizar la diferencia entre la protección a su bien y la de los insumos que debe cancelar. De allí que una ISI apoyada centralmente en la protección tarifaria, tenderá a una estructura arancelaria con alta dispersión, resultado atribuible a las presiones empresariales para mejorar su rentabilidad relativa. La "inversión" en el ejercicio de presiones sobre el sector público garantizaba la percepción de rentas cómodas, eludiendo el compromiso con un proceso más complicado de innovación tecnológica, reducción de costos, conquista de mercados externos, etc.

La circunstancia de que la interferencia gubernamental en la administración de la protección no obedeciera a criterios económicos tendió a generar un espacio potencial para las acciones discrecionales —exenciones, franquicias, sobretasas arancelarias, etc.—, las que obviamente dependían de la capacidad de maniobra y la fuerza relativa de los actores sociales involucrados. Difícilmente esas presiones iban a provenir de los sectores más pobres y menos organizados, con lo que este esquema de asignación de recursos suscitó a la postre un efecto indirecto regresivo sobre la equidad.

Como además la protección aumentaba el precio de los bienes importables, esto involucra-

ba una mejoría relativa del factor usado más intensivamente en su producción (el capital), de acuerdo al teorema de Stolper-Samuelson. La elección de tecnología estaba sesgada además en favor de aquellos equipos funcionales a la demanda de los grupos de ingresos altos y medios, esto es de un consumo prematuramente diversificado y "suntuario" respecto al ingreso promedio de nuestras economías.

La preocupación de Prebisch por el tema de la eficiencia productiva y la crítica a las características de la protección utilizada en la región son temas recurrentes en sus escritos, de manera que resulta históricamente injusto desconocerlas.

"No hubo un criterio selectivo basado en consideraciones de economicidad, sino de factibilidad inmediata cualquiera que fuera el costo de producción. Las prohibiciones y restricciones han tendido a transformarse en aranceles. Es un comienzo de movimiento en el buen sentido. Pero esos aranceles han estado sumamente exagerados —en promedio— los más altos del mundo: no es infrecuente encontrar algunos de más de 500%.

"Como es bien sabido, esta proliferación de toda suerte de industrias en un mercado cerrado ha privado a los países latinoamericanos de las ventajas de la especialización y de las economías de escala y, al amparo de aranceles y restricciones exageradas, no se ha desenvuelto un tipo saludable de competencia interior, todo ello en menoscabo de la eficiencia productiva" (Prebisch, 1963).

Tampoco se le escapa a Prebisch el vínculo macroeconómico entre esta exagerada protección y el desaliento a las exportaciones:

"La industrialización cerrada por el proteccionismo excesivo, y así también los aranceles desmesurados sobre ciertos productos agrícolas importantes, han creado una estructura de costos que dificulta sobremanera la exportación de manufacturas al resto del mundo" (Prebisch, 1963).

Surge entonces la propuesta de liberalización comercial, apoyada en la expansión de las exportaciones no tradicionales:

"Es necesario rebajar en forma gradual los aranceles frente al resto del mundo, guiándose por criterios de economicidad y a fin de que la industria se vea continuamente estimulada por la competencia exterior a reducir sus diferencias de

productividad con los grandes centros" (Prebisch, 1963).

En su propuesta Prebisch sugiere que la rebaja arancelaria sea gradual y siga el aumento previsto de las exportaciones. Para modificar la estructura de costos y precios que enfrentaban las exportaciones, propone una devaluación proporcional a la rebaja arancelaria, acompañada de un impuesto especial que impida la obtención de ganancias extraordinarias por parte de las exportaciones tradicionales. Dicho impuesto, a la vez, permitiría compensar los menores ingresos fiscales por efecto de la reducción arancelaria (Prebisch, 1963).

iii) *Equilibrio macroeconómico*. El modelo ISI tendió a un desequilibrio progresivo de las transacciones externas, suscitando un patrón de crecimiento que entrañaba un alto riesgo inflacionario. La subvaluación del tipo de cambio deterioraba la oferta exportable de mediano plazo, la oferta de alimentos y la propia disponibilidad de divisas, elemento este último crucial en las posibilidades de expansión de la inversión industrial.

La discriminación contra la agricultura erosionaba el excedente susceptible de ser transferido a la industria. En esa misma medida, el Estado debía subsidiar proporcionalmente más a las inversiones industriales mediante subsidios *ad hoc* y exenciones tributarias diversas (Fishlow, 1985), dado el mayor costo relativo de la fuerza de trabajo urbana. La utilización de estos instrumentos de política, junto con afectar severamente la transparencia en la asignación de recursos, limitaba las posibilidades de la propia caja fiscal, pues reducía sus fuentes de ingresos y ampliaba las presiones sobre los gastos.

Bastante se ha escrito acerca del *crowding-out* de la política fiscal sobre la inversión privada, esto es, del impacto que genera en el mercado del crédito la necesidad de endeudamiento interno del fisco para financiar sus desequilibrios corrientes, lo que presiona al alza la tasa de interés y eventualmente desalienta la inversión privada. Valdría la pena empero detenerse en la historia económica de la ISI para estudiar el recíproco: la suma de las presiones ejercidas por los empresarios sobre el presupuesto público para reducir su participación en los impuestos y para aumentarla en los gastos.

En la medida que la insuficiencia dinámica

del crecimiento impedía absorber productivamente a la totalidad de la fuerza de trabajo urbana, en varias experiencias nacionales el sector público se transformó en empleador de última instancia, particularmente de sectores medios y profesionales, en aras de la estabilidad sociopolítica del modelo.

De esta forma, el déficit fiscal crónico de la ISI se deriva de malos manejos de política económica, pero, también, del tipo de alianzas políticas y sociales que la sustentaron y del papel que estas alianzas le asignaron al Estado en su proyecto de acumulación.

La monetización del déficit fiscal conducía a la inflación por exceso de demanda, lo que obligaba a aumentar el impuesto-inflación para financiar el sector público y sostener las tasas de inversión. La inflación resultante deterioraba el salario real y obligaba, según el contexto político, a periódicos reajustes de remuneraciones, los cuales imprimían un nuevo impulso al fenómeno por el lado de los costos. Los efectos de la inflación sobre las cuentas externas conducían a bruscas e inevitables devaluaciones, que a la postre redundaban en una inflación empujada por costos e insensible a los intentos de reducirla vía contracciones bruscas de la demanda (Fishlow, 1985).

Las condiciones macroeconómicas de corto plazo estimulaban pues fuertemente la gestación de un ambiente de "buscadores de rentas" (*rent-seeking*). Un contexto de elevada inflación y de sustanciales variaciones en los precios relativos emite señales que orientan el esfuerzo empresarial a especializarse en la obtención oportuna de información que permita anticipar dichos cambios. De esta forma, un comportamiento individual racional —reducción de la incertidumbre— se transforma en un comportamiento social y macroeconómico perverso. Los agentes empresariales destinaron parte importante de sus esfuerzos, creatividad y recursos a tratar de prever los *shocks* en política económica y a orientar su cartera de activos en función de los cambios esperados. El margen que iba quedando a la autoridad para aplicar el impuesto-inflación se reducía, ante el rápido ajuste de expectativas, obligando a una tasa de inflación creciente. Como la capacidad de defensa de los agentes económicos frente al impuesto-inflación es dispar, este elemento especulativo contribuyó también a la diná-

mica regresiva observada en la distribución del ingreso.

En síntesis, la ISI no pudo asegurar la estabilidad de las condiciones macroeconómicas de corto plazo, desalentando así indirectamente la búsqueda de la eficiencia productiva, la innovación tecnológica y la inversión de largo plazo.

iv) *El estructuralismo y las "políticas económicas reales"*. De acuerdo a la implacable retórica neoliberal, el sesgo antiexportador sería resultado directo de los trabajos cepalinos. Sin embargo, para sorpresa de muchos, nada de ello fluye en rigor de los principales escritos de la CEPAL. Menos aún puede desconocerse la inquietud que siempre manifestó Prebisch al respecto: "Cuanto más activo sea el comercio exterior de América Latina, tanto mayores serán las posibilidades de aumentar la productividad de su trabajo, mediante la intensa formación de capitales. La solución no está en crecer a expensas del comercio exterior, sino en saber extraer, de un comercio exterior cada vez más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico" (Prebisch, 1950, p. 2).

Trabajos posteriores de la CEPAL argumentaban en la misma dirección, señalando que la modalidad específica de aplicación de la ISI mostraba sus debilidades en: i) el carácter autárquico de la producción industrial; ii) la falta de selectividad y, por ende, la ausencia de economicidad en los criterios de protección y, iii) la incapacidad de corregir la vulnerabilidad externa, por lo que en la práctica se había terminado discriminando contra las exportaciones (CEPAL, 1977). El descuido en el acceso a los mercados externos impidió el aprovechamiento de las economías de escala, dificultando el logro de una especialización más eficiente. Esta protección excesiva e indiscriminada a la industria interna se daba, por otra parte, en el contexto de sectores industriales poco competitivos, de modo que cabía afirmar que esta política había además amparado el desarrollo de monopolios y oligopolios nacionales, así como de filiales de empresas transnacionales (CEPAL, 1977).

A partir de las dificultades experimentadas por la ISI en los años sesenta, la CEPAL puso de relieve el imperativo de una política de promoción de exportaciones de manufacturas, con el objeto de mejorar la balanza comercial y de otorgar mayor dinamismo al desarrollo industrial. Tres cuestiones eran destacadas a este respecto:

i) la posibilidad de exportar manufacturas depende no sólo de los sectores directamente involucrados, sino también de la eficiencia del conjunto de la economía; ii) un mercado interno amplio y dinámico constituye una excelente base de apoyo para actividades exportadoras; iii) existe un grado de complementariedad intertemporal entre una política eficiente de sustitución de importaciones y otra de exportación de manufacturas (González, 1972).

Otra crítica neoliberal muy difundida a la ISI sostiene que ésta habría asumido un sesgo en contra de la agricultura, manifiesto en el deterioro persistente de su relación de intercambio con la industria y en los niveles bajos o negativos de protección efectiva que le fueron asignados. Sin embargo, esta perversa articulación sectorial —que objetivamente emanó del proceso de industrialización y que corresponde a una de las características centrales del desarrollo latinoamericano— tampoco puede, en rigor, ser cargada al pasivo cepalino.

"La industrialización de América Latina no es incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria. Por el contrario, una de las condiciones esenciales para que el desarrollo de la industria pueda ir cumpliendo el fin social de elevar el nivel de vida es disponer de los mejores equipos de maquinarias e instrumentos, y aprovechar prontamente el progreso de la técnica, en su regular renovación. La mecanización de la agricultura implica la misma exigencia. Necesitamos una importación considerable de bienes de capital, y también necesitamos exportar productos primarios para conseguirla" (Prebisch, 1950).

Una crítica de orden general que el neoliberalismo formula contra la ISI apunta a la ineficiencia resultante en la asignación de recursos entre los sectores que producen bienes transables internacionalmente —exportables e importables— y entre estos transables y los no transables. La imposición de la tarifa conduce a mayores costos en el consumo y en la producción, pues genera un exceso de oferta interna a costos que superan el precio internacional. Esta sobreproducción de bienes importables erosiona los recursos disponibles para los demás sectores, contrayendo la producción de bienes exportables y de no transables. La tarifa conduce a un menor consumo de bien importable, producido ahora internamente a un mayor costo, y a un mayor consumo del exporta-

ble, con una canasta de costo superior al que resultaría a precios internacionales (Corbo, 1985). Por otro lado, la exigua dimensión de los mercados internos, respecto de las tecnologías y escalas de producción adoptadas, provocaba una subutilización de la capacidad instalada y del trabajo, dificultando adicionalmente el logro de una mayor competitividad industrial.

A riesgo de ser reiterativo, en aras de la objetividad en el debate es necesario insistir en que esta preocupación estuvo siempre presente en los escritos que dieron origen al estructuralismo latinoamericano.

“Es necesario definir con precisión el objeto que se persigue mediante la industrialización. Si se aspira a la autarquía, entonces las consideraciones económicas pasan a segundo plano y sería admisible cualquier industria que sustituya importaciones. Pero si el objetivo es elevar el nivel de vida de las masas, hay que tener presentes los límites más allá de los cuales una mayor industrialización podría significar una merma de productividad” (Prebisch, 1950).

¿Y cuáles eran esos límites? La lectura del mencionado documento de Prebisch permite detectar los siguientes:

- i) eficacia en la asignación del capital;
- ii) atención al tamaño óptimo de las empresas industriales;
- iii) eficiencia dinámica (aumento de la productividad socialmente medida): “Se trataría de averiguar si el incremento de producción industrial que se obtiene con los factores desplazados de la producción primaria es o no superior a la masa de artículos que antes se obtenían a cambio de las exportaciones. Solamente si fuera superior podría decirse que hay un aumento de productividad desde el punto de vista colectivo; de no serlo, habría una pérdida de ingreso real” (Prebisch, 1950, pp. 3, 4, 17, 18).

Un diagnóstico sintético desde el pensamiento estructuralista podría señalar que si bien la región logró tasas de crecimiento comparativamente altas, ellas no lograron reducir la vulnerabilidad externa, ni tampoco favorecer la creación de empleos y la inclusión social en la medida esperada. La dinámica industrial no bastó para instaurar un mecanismo de acumulación autónomo, de manera que el liderazgo de la industrialización, en un principio en manos del sector pú-

blico, se fue transfiriendo paulatinamente al capital extranjero, en especial en aquellas economías de mayor dinamismo. Ello se tradujo en un incremento del endeudamiento externo y en una gradual desnacionalización de los sectores dinámicos.

Por otra parte, la ineficiencia observada en la adopción de alternativas tecnológicas condujo a un rezago en el sector productor de bienes de capital, lo que incidió en un marcado atraso tecnológico de nuestras economías. Como resultado de una protección costosa y que no se rige por criterios de selectividad —no orientada al aprendizaje ni decreciente en el tiempo—, la actividad industrial tiende a operar con altos grados de ineficiencia económica y tecnológica. Esto se traduce en una reducida competitividad internacional de las manufacturas, lo que agrava el estrangulamiento externo pues la presión por divisas se ve acrecentada ante la necesidad de importar insumos y bienes de capital. El sector industrial latinoamericano culmina siendo un demandante neto de divisas, dado su persistente déficit comercial, que es donde reside el carácter estructural del desequilibrio externo de la región. Y como el grueso de la inversión en maquinarias y equipos es de origen importado, el dinamismo del sector industrial quedaba supeditado al comportamiento del sector primario-exportador, único proveedor interno de divisas, y posteriormente a la asociación con el capital extranjero o al crecimiento de la deuda externa.

Se asiste entonces a una singular paradoja: mientras el sector primario-exportador era desfavorecido con la política cambiaria y la arancelaria, por otro lado se constituía en el financiador en última instancia de la inversión industrial. En la medida que el sector exportador continuaba siendo poco diversificado y concentrado en productos de importancia decreciente en el comercio mundial, con precios altamente erráticos, el dinamismo del sector industrial, y por tanto de la ISI, pasaba a depender crucialmente de la evolución del valor de las exportaciones primarias. Se agudizaba así la vulnerabilidad económica frente a desajustes comerciales externos, en la medida que ahora ellos condicionaban la inversión y el empleo industrial, junto con el financiamiento del sector público, altamente dependiente de los ingresos del comercio exterior. En otras palabras, el tipo de industrialización funcionaba co-

mo un multiplicador de los desajustes externos, transmitiendo los vaivenes del contexto internacional a la industria, el sector público y a actividades fuertemente vinculadas con las anteriores, como la construcción.

Así es como en la ISI la incipiencia del sector productor de bienes de capital debilitó el efecto expansivo de la inversión sobre el mercado interno y afectó negativamente la situación de balanza de pagos. El multiplicador de la inversión se reduce, a medida que aumenta el componente importado de ésta, y por otro lado la inestabilidad en los ingresos de exportación impone límites cíclicos a la expansión del sector industrial (Kallecki, 1953; Tavares, 1981).

Los excesivos niveles de protección a una industria interna poco competitiva tienden a garantizar tasas satisfactorias de ganancias, aun cuando el uso de los equipos sea bajo y la innovación tecnológica escasa. La política de protección indiscriminada estimula así la búsqueda de rentas, en lugar de favorecer la innovación, la competitividad y la reducción de costos. Además dicho sobreequipamiento industrial es favorecido por las políticas de precios relativos de los factores, las que subsidian el uso del capital (exenciones arancelarias, deducciones tributarias a la importación de bienes de capital) y desestimulan el empleo de mano de obra (costo previsional cargado a la planilla de salarios). Es posible entonces argumentar que las mayores diferencias entre el neoliberalismo y el estructuralismo no radican en el diagnóstico de las fallas puntuales de la industrialización latinoamericana. Las discrepancias aparecen más adelante, en la interpretación global y en la recomendación de políticas.

Sin embargo, la renovación del paradigma estructuralista exige que en su marco analítico y de economía política incorpore las fallas objetivas del proceso de industrialización a fin de afinar propuestas alternativas al "ajuste estructural", renovada síntesis del neoliberalismo. Esa tarea excede largamente los propósitos de este artículo y las capacidades del autor. No obstante, de acuerdo a lo aportado por diversos trabajos, es posible intentar un listado preliminar de tales problemas:

- i) subestimación del manejo de la política económica de corto plazo, particularmente de los impactos monetarios y financieros;
- ii) descuido en la gestión de las empresas públi-

cas, con tolerancia excesiva a sus déficit financieros, a su constitución en centros de poder semiautónomos;

- iii) confianza excesiva en las bondades de la intervención pública en la economía. La sola comprobación de la ineficiencia del mercado tendió a ser suficiente para instituir la intervención pública en determinadas actividades, sin estudios ni preocupación semejante acerca de los requisitos de una gestión pública eficiente;
- iv) escasa transparencia en la asignación de recursos, detectable en la proliferación de regímenes tributarios de excepción; en medidas de gasto y arancelarias *ad hoc*; y en cuantiosas ganancias de capital, gestadas al amparo de lo anterior;
- v) sesgo urbano-industrial de la política económica. De alguna forma, el esquema implícito de causalidad latente en la cultura de la ISI era la industrialización como instrumento para alcanzar el crecimiento y la modernización. Probablemente éste fue el principal mérito del estructuralismo: plasmar en un proyecto de desarrollo la aspiración latente a la modernidad de las mayorías latinoamericanas. Sin embargo, quizás en ello radique también su principal debilidad. En efecto, la burguesía industrial, los sectores medios y el proletariado urbano se apropiaron del discurso industrialista de modernización, en la medida que les era funcional a su proyecto de desplazar a las oligarquías agrarias del poder. *Pero fue sólo esa la parte del mensaje estructuralista que adoptaron*: la prédica sobre la economicidad y selectividad en las decisiones, sobre la irracionalidad de la protección excesiva, la postergación de la agricultura y las exportaciones, la necesidad de la integración, etc., fue desestimada, al privilegiarse la industrialización a cualquier costo.

Se trata de culpas compartidas, pues el cambio sustancial, en términos de expansión y diversificación productiva que empieza a darse en las economías latinoamericanas, al amparo del Estado activo e intervencionista, con un acelerado proceso de urbanización y crecimiento económico, morigeró hasta cierto punto las aprensiones que el estructuralismo debiese haber planteado frente a la evolución de los desequilibrios fiscales, financieros y monetarios.

El estructuralismo de la ISI deja pues un legado estatista e industrialista que es necesario revisar para el diseño de una teoría de la transformación social que sea útil para nuestros días, en particular si se aspira a modelos de desarrollo eficientes en lo económico y socialmente más inclusivos.

3. Vigencia y renovación en la propuesta de cambio estructural

Hace veinte años un documento de la CEPAL destacaba los siguientes factores estructurales como causas básicas del insuficiente dinamismo y del desequilibrio social, típicos del desarrollo latinoamericano (CEPAL, 1970):

a) *Las inadecuadas condiciones políticas e institucionales*, entre las que destacaban la lentitud del proceso de transformación política y social y la resistencia a la creación de nuevos esquemas institucionales para el fomento del desarrollo. La marcha de los programas de reforma agraria era muy ilustrativa de tales condiciones. A ello se agregaba la ausencia de reformas bancarias, financieras y tributarias; la ausencia de políticas nacionales frente a la inversión extranjera, con el consiguiente debilitamiento y la extranjerización de las empresas nacionales; y, por último, las trabas a la expansión del comercio intrarregional.

b) *La difusión concentrada del progreso técnico*, en la medida que la incorporación del progreso técnico ha representado una suerte de modernización circunscrita y limitada, con un sector moderno que se distancia crecientemente del resto de la economía en productividad e ingresos. La dinámica espontánea del proceso tiende a acentuar esta diferenciación, con un correlato de alto grado de concentración geográfica de la actividad económica.

c) *Formación de capital socialmente ineficaz y distribución concentrada del ingreso*, donde la alta concentración del ingreso en la región redundaba en un patrón de consumo de los estratos superiores excesivamente diversificados, respecto del ingreso nacional promedio.

La distribución concentrada del ingreso afecta también la estructura y la asignación sectorial de la inversión, al favorecer el consumo de los grupos pudientes y deprimir la demanda de bienes de consumo de los sectores de bajos ingre-

sos. Los recursos que, directa e indirectamente, se orientan a satisfacer la demanda de los estratos privilegiados, disminuyen los fondos susceptibles de ser invertidos en las industrias tradicionales de consumo popular y en los servicios sociales. Además, reducen la producción o importación de bienes intermedios o de capital, que permitirían aumentar la productividad en los sectores rezagados y generar mayor empleo productivo.

d) *El rezago del sector agropecuario*, donde predominaban condiciones institucionales, sociales y económicas que constituían un grave obstáculo para el desarrollo. Destacaban entre ellas el régimen de tenencia de la tierra y la baja productividad de los cultivos.

e) *Las fallas de la industrialización sustitutiva*, sin perjuicio del aporte de ésta al crecimiento económico y a la modernización. La protección excesiva, la sustitución indiscriminada, la ineficiencia, los altos costos, las plantas de dimensiones inadecuadas, el desperdicio de capital y la baja productividad y la ausencia de especialización eran algunas de las fallas más notorias. Se señalaba que no sería fácil corregirlas, agregándose que para imprimir nuevo impulso a la industrialización, un camino posible consistía en la vigorización de los mercados internos y en la apertura de las industrias hacia la exportación. Para la ampliación del mercado interno se aconsejaba incorporar productivamente la mano de obra redundante. Se insistía en la necesidad de una política de redistribución del ingreso y en la reforma agraria; y para la apertura de la industria al exterior, se sugería promover la integración y aplicar una política de comercio exterior más eficiente y agresiva.

f) *Las perjudiciales secuelas de una inflación crónica*, y que en muchos casos tendía frecuentemente a desbordarse. Con el saludable propósito de enmienda de inadecuados sesgos anteriores, la CEPAL se mostraba partidaria de un decidido combate a la inflación, pues ésta, aparte de los efectos desfavorables ya mencionados, dificultaba la adopción de decisiones de mediano plazo sobre ingresos y precios, tipos de cambio, impuestos y gasto público, elementos que eran considerados cruciales para una política de desarrollo.

“Esta relación circular [entre la inflación y las barreras estructurales al desarrollo], no debería llevar a la conclusión de que en tanto no se reme-

dien ciertas características o deficiencias estructurales no habrá posibilidad de contener o disciplinar las presiones inflacionarias; esto se comprueba, en cierto modo, al ver cuán distinta incidencia tiene este fenómeno en economías con características muy parecidas" (CEPAL, 1970, p. 9).

g) *La ausencia de una política eficiente de relacionamiento exterior.* Junto con recapitular el origen del estrangulamiento exterior del desarrollo latinoamericano, la CEPAL ponía de relieve la necesidad de promover un crecimiento más articulado con las actividades dinámicas del comercio internacional. Denunciaba la actitud defensiva y estéril con que la región se venía ligando a los centros tradicionales.

Concluía este acápite con un pronunciamiento que, por desgracia, mantiene plena vigencia a fines de los ochenta:

"Ha sido manifiesta la debilidad de la acción internacional de América Latina para evitar o condicionar una evolución de decisiones que han perjudicado sus intereses de una manera creciente, así como la incapacidad para actuar con la rapidez y la imaginación necesarias frente a los cambios que se han venido operando en el comercio mundial por el progreso económico y tecnológico de los centros industriales" (CEPAL, 1970, p. 10).

¿Se equivocó la CEPAL en su diagnóstico de los sesenta? ¿Se trató de un diagnóstico acertado para esa época, pero inapropiado para la década en curso?

Por cierto, la región ha cambiado significativamente en el transcurso de los últimos veinte años. Sin embargo, la dirección de tales transformaciones ha tendido a profundizar los problemas de heterogeneidad estructural y concentración distributiva. Dos décadas de crecimiento socialmente poco inclusivo y de postergación de reformas estructurales no han mejorado el dinamismo económico de la región, ni atenuado su vulnerabilidad externa ni aminorado la incidencia de la pobreza extrema.

En este sentido, el diagnóstico de la CEPAL mantiene plena vigencia a fines de los ochenta. Más aún, la propia preocupación que se advierte hoy en día por el tema de ajuste estructural constituye un tributo tardío a la escuela estructuralista latinoamericana. Esta siempre insistió en que además de gestión de la demanda agregada y

precios relativos había que procurar la superación de las trabas estructurales al desarrollo de la región.

Un diagnóstico estructuralista actualizado pone énfasis en tres aspectos cruciales de la economía latinoamericana a fines de los ochenta:

- i) La vigencia de un patrón de inserción comercial que, dadas las tendencias del comercio internacional, conduce a una especialización empobrecedora.
- ii) El predominio de un patrón productivo desarticulado, vulnerable, altamente heterogéneo y concentrador del progreso técnico, incapaz, en consecuencia, de absorber productivamente el incremento de la fuerza de trabajo; y,
- iii) La persistencia de una distribución del ingreso altamente concentrada y excluyente, que evidencia la incapacidad del sistema económico para reducir de manera perceptible la magnitud de la pobreza extrema.

Estos tres aspectos se encuentran altamente relacionados y exigen un tratamiento integral y simultáneo. Ello es lo que se ha querido recoger con la expresión "cambio estructural". Se trata de conformar una estructura productiva que mejore la inserción comercial de nuestros países, incremente la generación de empleo productivo, reduzca la heterogeneidad estructural, y, de este modo, mejore la distribución del ingreso y reduzca la pobreza extrema.

A la luz de los actuales desafíos de América Latina, el cambio estructural en la región tiene entonces una cara interna y una cara externa (PREALC, 1987). En lo interno, supone enfrentar:

- i) La insuficiente creación de empleos productivos;
- ii) El deterioro de los salarios reales y de diversas prestaciones sociales;
- iii) La merma de la participación de los salarios en el ingreso nacional;
- iv) La agudización de los niveles de pobreza.

En lo externo, el cambio estructural ha de orientarse a superar:

- i) El deterioro estructural del comercio exterior latinoamericano (déficit persistente en el comercio de manufacturas y superávit fuertemente declinante en el comercio de productos primarios);
- ii) Las necesidades crecientes de ahorro exter-

no para hacer frente a ese deterioro estructural en las relaciones comerciales. La obtención de importantes excedentes comerciales en el último tiempo, merced a aumentos significativos en el volumen de exportaciones primarias, no atenúa la urgencia del desafío de transformación productiva. Por el contrario, lo pone de relieve, habida consideración del magro resultado de dicho esfuerzo exportador en términos de precios.

Dados estos desafíos, la transformación estructural no puede reducirse a maximizar el crecimiento. Se requiere una preocupación particular por la naturaleza de este crecimiento; el carácter de las políticas tecnológicas; el tipo de inversión; el vínculo entre agricultura e industria; la composición del empleo y el tipo de financiamiento, por mencionar sólo algunas de las áreas que resultan cruciales para una modalidad de crecimiento que sea compatible con el cambio estructural (García, 1987).

A estas alturas del debate resulta pertinente preguntarse: *¿qué ha pasado en los años ochenta con las trabas estructurales al desarrollo en América Latina?* Si, como parece obvio, resulta que ellas se han acrecentado, combinándose con inéditas restricciones coyunturales, entonces debe concluirse que es imprescindible privilegiar la economía política del cambio estructural.

Tal economía política admite, como único contexto válido, uno que se caracterice en forma simultánea por el dinamismo y la equidad. En lo político, la viabilidad del cambio estructural se refuerza en un escenario de concertación social en torno a un proyecto nacional de desarrollo.

El ajuste estructural aparece así como un subtema del cambio estructural, por lo que la estabilidad de las políticas públicas, la lógica de decisión de los procesos de inversión y financiamiento, la estructura impositiva, la inserción in-

ternacional y la institucionalidad de los mercados de factores, por ejemplo, deben ser examinadas en el marco más inclusivo de las necesidades económicas, sociales y políticas del cambio cultural.

En todo caso, si se aspira a una noción del desarrollo donde los objetivos centrales sean "crecer, transformar la estructura productiva, mejorar la distribución de los frutos del crecimiento, lograr un mayor grado de autonomía y disminuir la vulnerabilidad externa y avanzar hacia sociedades participativas y democráticas" (CEPAL, 1986), resulta claro que no es posible esperar ajustes estructurales funcionales a esta estrategia en economías estancadas, con inversión decreciente y que están transfiriendo recursos netos al exterior.

En un documento reciente la CEPAL privilegia esta óptica de análisis, al insistir que el desarrollo no es un proceso espontáneo, sino que reclama un esfuerzo sistemático y deliberado por parte de los gobiernos y sociedades civiles. El documento mencionado admite la pluralidad de vías nacionales y la diversidad de estrategias posibles. Sin embargo, destaca que probablemente los escenarios más adecuados para este logro serán aquellos que permitan la movilización de energías sociales tras proyectos de renovación social en marcos democráticos y participativos (CEPAL, 1986).

Es por ello que la discusión sobre ajuste estructural y, más aún, sobre cambio estructural, se encuentra ligada indisolublemente al debate que en la región comienza a plantearse acerca de un Estado más eficiente y democratizado, sobre una sociedad civil fortalecida y proyectos de desarrollo que estimulen la equidad, la descentralización y la participación en lo social y político, y la flexibilidad, la competitividad y la adaptación estratégica en lo económico. En este marco, la renovación del paradigma estructuralista es sin duda promisoría.

Bibliografía

Balassa, B., y otros (1986): *Toward renewed economic growth in Latin America*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1958): *Boletín económico de América Latina*, vol. III, N° 1. Santiago de Chile, marzo.

- _____ (1970): Aspectos básicos de la estrategia de desarrollo. *Estudio económico de América Latina, 1969* (E/CN.12/851/Rev. 1), primera parte. México: Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.71.II.G.1.
- _____ (1975): *La industrialización latinoamericana en los años setenta*. Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 8, Santiago de Chile.
- _____ (1977): *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*. Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 13. Santiago de Chile.
- _____ (1986): *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones* (LC/G. 1440 (Conf. 79/3)). Santiago de Chile. Publicado posteriormente en la Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 55.
- Corbo, V. (1985): Estrategias de comercio exterior y desarrollo económico, *Estudios Públicos* N° 19, Santiago de Chile.
- Corden, W. (1971): *The theory of economic protection*. Oxford University Press.
- Fishlow, A. (1985): El estado de la ciencia económica en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo (BID): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1985*. Washington D.C.: BID.
- García, A. (1987): *Ajuste estructural con equidad: sugerencias de políticas*. PREALC (Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe), Santiago de Chile.
- González, N. (1972): El estrangulamiento externo y la escasez de ahorro en el desarrollo de América Latina. *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, vol. II. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gurrieri, A. (1987): Vigencia del Estado planificador en la crisis actual, *Revista de la CEPAL* N° 31 (LC/G. 1452). Santiago de Chile, abril.
- Kalecki, M. (1953): El problema de la financiación del desarrollo económico. *Ensayos sobre las economías en desarrollo*. Barcelona: Ed. Crítica.
- Pinto, A. (1973): Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. *Inflación: ratces estructurales*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- PREALC (Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe) (1987): *Ajuste y deuda social: un enfoque estructural*. Santiago de Chile: PREALC.
- Prebisch, R. (1950): El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas (E/CN.12/89/Rev. 1). Reproducido en *Boletín Económico de América Latina*, vol. VII, N° 1, febrero de 1962. Nueva York: Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 62.II.G.1.
- _____ (1952): *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (E/CN.12/221). Santiago de Chile: CEPAL, septiembre. Reproducido en Serie conmemorativa del xxv aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 1973.
- _____ (1954): *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana* (E/CN.12/359). Nueva York: Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 54.II.G.2. Reimpreso en Serie conmemorativa del xxv aniversario de la CEPAL. Santiago de Chile, febrero de 1973.
- _____ (1961): El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria. *Boletín económico de América Latina*, vol. VI, N° 1, CEPAL. Santiago de Chile, marzo.
- _____ (1963): *Hacia una dinámica del desarrollo americano*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1970): Las fuerzas espontáneas y la estrategia del desarrollo en el sistema económico. *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*, cuarta parte, cap. 1. Banco Interamericano de Desarrollo. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, O. (1980): *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Sachs, J. (1987): *Trade and exchange policies in growth-oriented adjustment programs*. Washington D.C.: Banco Mundial - FMI.
- Sunkel, O. (1958): La inflación chilena: un enfoque heterodoxo. *El trimestre económico*, vol. 25, N° 4, octubre-diciembre.
- Tavares, M. da C. (1981): Problemas de industrialización avanzada en capitalismo tardío y periféricos. *Economía de América Latina*. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Esbozo de un planteamiento neoestructuralista

*Ricardo Ffrench-Davis**

Por primera vez en cuatro decenios, América Latina enfrenta en los años ochenta un prolongado período de retroceso en su desarrollo. El reencuentro con el progreso pasa por la reformulación de estrategias de desarrollo que ofrezcan un enfoque técnicamente coherente y políticamente viable.

El autor presenta un contrapunto de los enfoques neoliberal y neoestructuralista, tanto en su dimensión teórica como en su aplicación al diseño de políticas públicas. En la selección de aspectos en los cuales ambos enfoques difieren acentuadamente han influido el estado de desarrollo de América Latina y las perspectivas de la economía internacional.

El autor ilustra su análisis con ejemplos del desempeño económico de la región, antes y después de hacer su aparición la crisis de la deuda, y destaca las concepciones teóricas subyacentes y las recomendaciones de política resultantes de uno y otro enfoque. Por último, destaca la necesidad de profundizar en el enfoque neoestructuralista, sobre todo en el diseño de políticas (cómo y cuándo hacer qué), para construir un futuro de mayor crecimiento, equidad y autonomía regional.

*Vicepresidente de la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

Introducción

No es tarea fácil esbozar un enfoque económico alternativo al ortodoxo. Este último es relativamente simple y preciso, e incluso su caracterización se ha hecho más sencilla luego de los cambios que experimentó en los años setenta. La presencia predominante del enfoque monetario de la balanza de pagos lo tornó más simple, y sus conclusiones y recomendaciones de política económica se hicieron más extremas. Al producirse la crisis de la deuda en los inicios de los años ochenta, el planteamiento ortodoxo, responsable en parte de esa crisis,¹ pareció perder terreno. Sin embargo, esto fue de corta duración, ya que los enfoques teóricos y aplicados de carácter ortodoxo o neoliberal han mantenido una posición dominante en la conducción de la crisis de la deuda.

América Latina cumplió un exitoso proceso de desarrollo a lo largo de tres decenios, entre 1950 y 1980. Pese a serias imperfecciones, logró un crecimiento superior al 5% anual. En los años ochenta, en cambio, ha exhibido un resultado notablemente inferior. Hoy va en busca de una nueva estrategia de desarrollo, adecuada a su calidad de región ya semiindustrializada y a un escenario económico internacional que, para los años venideros, se prevé distinto al de los decenios precedentes.

En ese marco, el resurgimiento que han experimentado planteamientos de carácter neoestructural nos parece de gran utilidad en la definición de estrategias coherentes y eficaces.

Este artículo, sujeto a inevitables limitaciones y simplificaciones, presenta en la sección I un somero recuento de la relación entre estructuralismo y neoestructuralismo. En la sección II bosqueja un contrapunto entre los principales rasgos teóricos del enfoque neoliberal (también llamado neoconservador en los Estados Unidos, ortodoxo o monetarista) y los del enfoque neoestructuralista, y hace lo mismo con las principales recomendaciones de política económica de ambos enfoques. Unas breves conclusiones, contenidas en la sección III, cierran el trabajo.

¹Respaldó el endeudamiento excesivo al propugnar la liberalización de los mercados financieros, y al sostener que endeudarse era un "buen negocio" que al ser realizado por agentes privados se autorregulaba.

I

El neoestructuralismo y su origen

Ningún enfoque teórico parte de cero. Todos se construyen sobre las concepciones dominantes contemporáneas, por extensión o por antítesis. Así ha sucedido con el pensamiento clásico, el marxista, el keynesiano. Bajo la influencia de fenómenos sociales y económicos, y ante cambios de correlación de las fuerzas políticas, surgen y declinan diferentes enfoques. A veces renacen algunos con precedentes lejanos en la historia. Un ejemplo ilustrativo es el del enfoque monetario de la balanza de pagos, que recuerda al patrón oro y a los procesos de ajuste automático del siglo XIX.

Lo que constituye la creación, positiva o negativa, es la redosificación de muchos elementos conocidos, y la adición de algunos nuevos y de otros olvidados. La nueva combinación, sin embargo, puede llevar a interpretaciones y recomendaciones radicalmente distintas, pese a tener componentes comunes con el enfoque contrapuesto. Un ejemplo crucial es el de la presencia del mercado. No se trata de que se le acepte o se le rechace, sino de la dosificación que se le otorgue y de los complementos y compensaciones que lo acompañen.

El estructuralismo, de vigoroso surgimiento y desarrollo en la interpretación de los problemas de América Latina, recibió una importante influencia del pensamiento keynesiano y poskeynesiano. Por su parte, el neoestructuralismo se alimenta de la tradición estructuralista, pero va más allá, porque su desarrollo analítico está acentuadamente orientado al diseño y ejecución de estrategias y políticas económicas. Es indiscutible que siguen vigentes muchos de los aportes heredados del pensamiento estructuralista que se desarrolló a partir de los años cincuenta: entre otros, la existencia de heterogeneidad estructural en las economías nacionales y en la mundial; la presencia de desequilibrios múltiples y profundos; el papel fundamental que desempeñan las variables institucionales; la inestabilidad y el deterioro de los términos del intercambio, y la distribución asimétrica de los beneficios del cambio tecnológico. Destacados autores estructuralistas advirtieron también oportunamente sobre

el agotamiento de la etapa fácil de la sustitución de importaciones, y sobre la necesidad de promover a la vez las exportaciones (Prebisch, 1961).

El estructuralismo adoleció, sin embargo, de dos insuficiencias en el plano de la instrumentación. Una fue la limitada preocupación por el manejo de las variables macroeconómicas de corto plazo. En efecto, el análisis y definición de los espacios de maniobra en lo referente a los déficit fiscales y la liquidez monetaria ocuparon 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 fue la debilidad de la reflexión sobre políticas de mediano plazo que vincularan los objetivos nacionales de desarrollo y la planificación, aunque tal reflexión constituyó un avance con respecto a la notoria ausencia del tema en los planteamientos neoliberales.

A esta insuficiencia contribuyó sin duda la concentración del pensamiento neoclásico en el examen de posiciones extremas: por ejemplo, proteccionismo arbitrario o libre comercio total. Por supuesto, esto desalentaba en el estructuralismo la búsqueda de aportes constructivos y cooptables.

Los criterios de regulación del comercio exterior, la definición de los objetivos y la regulación de las empresas públicas, y el examen de mecanismos optativos para impulsar la inversión, generar empleo productivo, controlar la inversión extranjera y organizar el sistema financiero, en general ocuparon un espacio secundario en el desarrollo del pensamiento estructuralista. Este estimuló sin duda los avances que se alcanzaron en la aplicación de políticas públicas en estas esferas y fue acertado en lo esencial de su crítica a la ortodoxia de entonces y en la combinación de lo abstracto y lo histórico (como lo expresaron Sunkel y Paz, 1970). En particular, cabe destacar el aporte a la comprensión de los procesos inflacionarios que hicieron autores como Ahumada, Furtado, Noyola, Pinto, Prebisch y Sunkel. No obstante, no hubo un esfuerzo sistemático de elaboración de políticas económicas

que acompañara al diagnóstico estructuralista. Los avances, y los hubo importantes, no constituyeron una preocupación central.

Después del retroceso analítico experimentado bajo el globalismo del enfoque monetarista, corresponde, a nuestro juicio, reanudar la tradición estructuralista, incorporándole una preocupación sistemática por el diseño de políticas económicas. Aspectos de mucha importancia son los equilibrios macroeconómicos, la coordinación

del corto plazo con el largo plazo, la concertación entre los sectores público y privado, la construcción de estructuras productivas y de gestión que entrañen una mayor igualdad, y la consideración de estrategias y políticas que posibiliten una mayor autonomía nacional. Esto es lo que puede denominarse "neoestructuralismo". Su rasgo más destacado es el de ofrecer políticas selectivas en contraposición con las políticas teóricamente neutrales del neoliberalismo².

II

Contrapunto entre neoliberalismo y neoestructuralismo

En la comparación que intentaremos entre los enfoques teóricos y los planteamientos de política del neoliberalismo por un lado, y de lo que podría ser el neoestructuralismo por el otro, inevitablemente hay cierta superposición de los diversos elementos en que descompusimos cada enfoque. Cabe recordar que sólo buscamos señalar aquí, a título ilustrativo, los rasgos que mejor describen la esencia de cada paradigma, concentrándonos en los principales puntos de diferenciación.

Evidentemente, entre los especialistas que se mueven en el mundo académico del Norte, en la tradición neoclásica, son numerosos los que no comparten algunos de los rasgos que asignamos aquí al discurso neoliberal³. La clasificación que aparece más adelante se basa, más que en el planteamiento "medio" del mundo de tradición neoclásica, en las propuestas que han ocupado un lugar preponderante en las recomendaciones y presiones que ha recibido el mundo en desarro-

llo en los años recientes. Corresponde, además, a las interpretaciones, argumentaciones y políticas aplicadas en el Cono Sur en los años setenta, y en tres o cuatro naciones latinoamericanas en los años ochenta (el caso más distintivo es el de Chile). Sin embargo, los extremos puros se encuentran más en los textos e intenciones que en la realidad. Síntesis del enfoque neoliberal son, por ejemplo: la nueva condicionalidad presente en el Plan Baker; el conjunto de planteamientos teóricos y de políticas que conforma el enfoque monetario de la balanza de pagos, y las propuestas de "profundización o liberalización financiera", que dieron lugar a las reformas financieras aplicadas en los años setenta en países del Cono Sur y en otras naciones.

A continuación se cotejan el enfoque neoliberal y el neoestructuralista, primero en sus rasgos teóricos y luego en sus recomendaciones de política.

²Se trata de "neutralidad" en la política buscada: por ejemplo, un 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 buscada.

³Por ejemplo, en el enfoque neoestructuralista revisten gran importancia los aportes de aquellos especialistas relativos a las implicancias de la diferenciación de productos, las economías de escala, el aprendizaje y las externalidades dinámicas, lo que contribuye a darle un carácter mejor formalizado. En general, esos aspectos suelen pasarse por alto en las recomendaciones neoliberales.

A. RASGOS TEORICOS

Paradigma neoliberal

1. El ajuste es más rápido y benigno en una economía liberalizada. Tendencia a planteamientos teóricos que trabajan con cambios marginales y en una economía homogénea.

2. Análisis estático comparativo; busca eficiencia microeconómica, cuya suma para el conjunto determina el bienestar social, sin considerar suficientemente los efectos macroeconómicos sobre el empleo, la distribución y la inversión productiva.

3. Tendencia a considerar un solo desequilibrio a la vez, que se supone resultado de políticas públicas erróneas; el óptimo paretiano es alcanzable.

4. Se utiliza sólo un instrumento de política por cada problema que se procura analizar, sin perjuicio de aplicar conjuntos de políticas económicas.

5. La economía es una ciencia que da respuestas iguales a los mismos problemas, con prescindencia del contexto histórico, político y económico en que se localiza el análisis.

6. La liberalización económica garantiza la desconcentración del poder político. La libertad económica amplia se postula como un requisito previo para la libertad política plena.

7. Postula el internacionalismo económico y supone una tendencia a la obsolescencia del Estado-nación. La unidad principal de análisis es la unidad microeconómica.

Paradigma neoestructural

1. Ajustes lentos y/o posiblemente desequilibradores en una economía nacional heterogénea; los costos de transición afectan fuertemente el equilibrio final, según cuál sea la trayectoria seguida en el proceso de ajuste.

2. El análisis presta atención a la dinámica de los procesos de ajuste; prevalece la búsqueda de eficiencia macroeconómica, que considere los efectos en la tasa de utilización de los recursos productivos y en la formación de capital físico y humano⁴.

3. Reconoce la existencia de desequilibrios múltiples y que varios de ellos son de origen estructural; la búsqueda de eficiencia se ambienta en un mundo real "subóptimo" (de "segunda mejor alternativa").

4. Considera la aplicación simultánea de un conjunto de políticas a un grupo de problemas, estableciendo prioridades para la cronología y la intensidad de cada política.

5. Las respuestas son variables, según los momentos históricos y la institucionalidad vigente.

6. La regulación económica selectiva y la mejora de la distribución del poder se retroalimentan. Una excesiva libertad económica favorece la concentración en grupos minoritarios.

7. La unidad principal de análisis es el Estado-nación. Se concentra la atención en la maximización deliberada, y no espontánea, del bienestar social nacional.

B. RECOMENDACIONES DE POLITICA

Paradigma neoliberal

1. Gobierno pasivo y políticas económicas neutrales.

Paradigma neoestructuralista

1. Gobierno activo y políticas económicas selectivas.

⁴Hay un planteamiento teórico en el ámbito ortodoxo, sin duda de gran significación, que se refiere a la formación de capital humano. Sin embargo, es frecuente que las políticas ortodoxas de estabilización y de ajuste macroeconómico

terminen desalentando la formación de capital humano, y reduciendo el gasto de investigación, el financiamiento de la educación y la tasa de utilización de los recursos disponibles.

- | | |
|--|--|
| <p>2. Producción libre de interferencias públicas; redistribución eventual sólo <i>ex post</i>, preferentemente en transferencias monetarias.</p> | <p>2. Intervención selectiva en el sistema productivo para generar mayor equidad: producción para satisfacer necesidades básicas, servicios igualizadores, actividades que hacen uso intensivo de mano de obra.</p> |
| <p>3. Estado no productor. Privatización de empresas públicas. Hincapié en la empresa privada capitalista.</p> | <p>3. pluralismo en las formas de propiedad y gestión, que incluyen empresas públicas activas y líderes en sectores prioritarios y diversos tipos de empresas privadas. Las empresas públicas y privadas se consideran complementarias.</p> |
| <p>4. Atomización de los agentes económicos; desestímulos a los sindicatos y asociaciones profesionales.</p> | <p>4. Desarrollo de organismos intermedios: sindicatos, cooperativas, juntas de vecinos, asociaciones profesionales, etc.</p> |
| <p>5. Sistema tributario neutro, salvo sesgos para promover el ahorro y la inversión privados.</p> | <p>5. Sistema tributario progresivo, redistribuidor de gastos y reasignador de recursos productivos.</p> |
| <p>6. Sistema financiero libre, orientador espontáneo de la estructuración de la oferta y demanda de bienes y servicios; tasa de interés flexible, determinada libremente por el mercado. Banco Central autónomo de la autoridad política.</p> | <p>6. Sistema financiero regulado, al servicio del desarrollo productivo, con tasas de interés real reguladas, y con canales de acceso y tasas de interés preferenciales para productores pequeños e incipientes. Banco Central subordinado al Poder Ejecutivo, en un plano similar al de la política fiscal y de desarrollo productivo.</p> |
| <p>7. Libre comercio</p> <p>a) Apertura indiscriminada y unilateral a todo el mundo, independiente de las tendencias vigentes en los mercados internacionales; "país pequeño" incapaz de influir en el marco externo.</p> <p>b) Arancel nominal uniforme y bajo, lo más cercano posible a cero como objetivo; eliminación de mecanismos para-arancelarios.</p> <p>c) Fomento de las exportaciones mediante el tipo de cambio y la liberalización de las importaciones; la diversificación de productos y mercados es el resultado espontáneo del libre comercio.</p> | <p>7. Inserción selectiva</p> <p>a) Graduación condicionada al funcionamiento de la economía internacional; tratamiento preferencial a países asociados en procesos de integración e intercambio negociado.</p> <p>b) Arancel efectivo diferenciado; uso de mecanismos para-arancelarios ante la inestabilidad externa, con el fin de orientar las compras estatales y regular ciertas transacciones entre filiales de empresas transnacionales.</p> <p>c) Subsidios diferenciados compensadores; negociaciones con otros gobiernos y empresas transnacionales para mejorar el acceso a mercados externos.</p> |
| <p>8. Tipo de cambio único: tasa libre (monetarismo a la manera de Friedman, o de economía cerrada) o fija (enfoque monetario de la balanza de</p> | <p>8. Tipo de cambio real regulado; único o dual, según las diferencias entre el comportamiento del intercambio de bienes y el de servicios, y de</p> |

pagos). El tipo de cambio real de mercado se supone no modificable por el gobierno, salvo en el corto plazo⁵.

9. Los movimientos de capitales, sean créditos o inversión extranjera, deben ser libres y su asignación debe quedar librada al mercado; la inversión extranjera debe competir libremente con los empresarios nacionales, sin restricciones sectoriales.

10. Las ventajas comparativas son definidas y fácilmente identificables en un mercado libre. No hay sectores productivos prioritarios.

los movimientos de capitales; tasa regulada o programada con miniajustes.

9. Los movimientos de capitales deben ser regulados para evitar impactos macroeconómicos desequilibradores; su uso debe ser dirigido a compensar fluctuaciones de los términos del intercambio y a complementar el ahorro nacional; la admisión de inversión extranjera debe ser selectiva para promover aportes de tecnología y acceso a mercados externos.

10. Hay ventajas comparativas difusas, en los sectores con ventajas adquiribles; el desarrollo nacional se basa en esfuerzos de adquisición de ventajas comparativas, los que deben ser selectivos.

III

Reflexiones finales

La diferencia sustancial entre los dos enfoques reseñados puede resumirse en el grado de homogeneidad e integración de los mercados, productos y factores. El enfoque neoliberal presupone que, en ausencia de trabas gubernamentales, los mercados son homogéneos e integrados; por lo tanto, las señales del mercado fluyen fácilmente, de manera transparente y con elevadas elasticidades-precio, entre mercados y entre generaciones⁶. Con ello no se reconocen desequilibrios estructurales, salvo los generados por el Estado. Las diferencias de capacidades existentes entre factores obedecen a elementos naturales; si se

decide compensarlas, ello debe hacerse al margen del sistema productivo.

Paradójicamente, la teoría microeconómica de "optimización" de precios en que se basa el neoliberalismo, en sus recomendaciones de política descansa en la "maximización" de la liberalización. No reconoce la existencia de puntos intermedios entre los extremos. Un ejemplo es el ámbito cambiario, en el cual el enfoque se desplaza abruptamente entre recomendaciones de tipos de cambio absolutamente libres y absolutamente fijos⁷. La fuerza evidente de la realidad ha

⁵En el ámbito teórico, este punto conserva mucha fuerza. Sin embargo, desde que se desató la crisis de la deuda, las políticas de miniajuste han tenido una posición dominante.

⁶Este último supuesto evita que una generación se endeude irresponsablemente a expensas de las generaciones siguientes. Igualmente, se sustenta el argumento extremo de que es indiferente que el gasto fiscal se financie con impuestos presentes o con endeudamiento (que involucraría impuestos futuros). Este concepto teórico ortodoxo no es recogido en general por el neoliberalismo recomendado a las naciones latinoamericanas.

⁷En forma también tajante, el neoliberalismo modificó sus propuestas de política monetaria y cambiaria de los años cincuenta y sesenta: la oferta de dinero para controlar la inflación y el tipo de cambio libre para equilibrar la balanza de pagos en el mundo friedmaniano. En los años setenta los mismos neoliberales se lanzaron de lleno al uso de la política monetaria para equilibrar la balanza de pagos, y de la política cambiaria para fijar la tasa de inflación. Fue un salto espectacular del monetarismo cerrado al monetarismo abierto (enfoque monetario de la balanza de pagos). Saltos de esa magnitud se facilitan por la asignación unívoca de una política a un problema. Nuestra crítica a este punto no es obstáculo para

llevado a los neoliberales a aceptar (aunque con frecuencia sólo transitoriamente), las políticas de miniajustes. Esta nueva política cambiaria, ya con dos decenios de vida, puede catalogarse como un aporte neoestructuralista.

Este otro enfoque asigna un papel trascendental a la heterogeneidad estructural. Esto incluye, entre otras cosas, la heterogeneidad de los mercados externos; la heterogeneidad entre etapas del ciclo económico (diferente respuesta de los mercados en las fases recesivas y de auge); las distintas capacidades de respuesta ante los estímulos que tienen las regiones o los segmentos de mercados (empresas grandes y chicas, campesinas y urbanas, incipientes y maduras); los grados de movilidad de los recursos y de flexibilidad de los precios, y la dinámica posiblemente perversa de los procesos de ajuste macroeconómicos, según la intensidad de respuesta de diferentes sectores y mercados, y según las percepciones o expectativas de los agentes económicos.

Esto último es ilustrado por la génesis de la actual crisis de la deuda: a) Hubo agentes económicos que no captaron que el mercado internacional de capitales privados estaba en vías de maduración, por lo cual las corrientes netas de capital, muy elevadas durante su conformación, podrían reducirse abruptamente al acercarse a su madurez (es decir, a saldos acumulados de equilibrio); b) La liberación de los movimientos de capitales provocó la adaptación de las estructuras de producción y de gasto interno a elevadas corrientes de fondos; c) Se registró un ajuste perverso del tipo de cambio a las fuerzas financieras en vez de las fuerzas reales (revaluaciones cambiarias a pesar de los crecientes déficit en cuenta corriente); d) Hubo filtraciones del crédito externo hacia el consumo, al suponer los agentes económicos que las corrientes de fondos y las tasas de interés flexibles se mantendrían por largo tiempo a niveles favorables para los deudores. De ahí la recomendación neoestructuralista de regular los movimientos de capitales, los tipos de cambio y la política comercial, y de aplicar una política de desarrollo productivo; de orientar los recursos hacia la inversión, y de promover la

adquisición de ventajas comparativas como medio de generar y aprovechar mayores oportunidades de inversión e innovación⁸.

El ajuste de América Latina después del trauma de la deuda es otro ejemplo de caminos divergentes entre los dos enfoques. El ajuste ha descansado predominantemente en políticas de reducción de la demanda. Las políticas reasignadoras de la oferta y del gasto han tenido un papel menor, como lo prueba el descenso abrupto de la actividad económica registrado en América Latina. La propensión neoliberal es a la reducción de la demanda agregada si hay un déficit en cuenta corriente, aun cuando la producción descienda, la inversión se contraiga, y la demanda deba volver a reducirse para seguir a la producción en su carrera descendente.

El neoestructuralismo hace hincapié en una mejor dosificación del descenso de la demanda agregada y de las políticas reasignadoras. Es efectivo que la magnitud del déficit era insostenible, pues el ingreso neto de fondos externos en los años setenta fue excesivo, como se dijo antes. El neoliberalismo, a su vez, con su recomendación de pagar regularmente los intereses de la deuda, llevó a un sobreajuste. De todas maneras, era imprescindible un ajuste, aunque se hubiese logrado un resultado óptimo (transferencias netas cercanas a cero), en las relaciones con los acreedores.

Lo que se deseaba ajustar era el exceso de la demanda sobre la oferta nacional, que era cubierto con un volumen de recursos externos insostenible. Si en el proceso de ajuste la producción desciende, se agrava el problema; ello a su vez arrastra consigo a la inversión, que se ve desalentada por la subutilización de la capacidad instalada y por un ambiente macroeconómico recesivo. De ahí la recomendación de políticas selectivas en materia de gasto público, tributación, crédito y comercio, que, junto con la política cambiaria, contribuyan a:

- a) localizar la reducción de la demanda agregada en lo que se quiere disminuir (el gasto en bienes extranjeros), manteniendo la deman-

reconocer que hay políticas que surten efectos más significativos en determinadas esferas y que, por lo tanto, deben usarse con ese objetivo central.

⁸Todo esto no es fácil. Es claro que una política de *laissez faire*, así como el intervencionismo arbitrario, es muy simple de diseñar; en cambio, cualquier política más eficiente requiere mayor sofisticación y complejidad.

- da efectiva a niveles compatibles con la capacidad de producción existente;
- b) fortalecer, en vez de debilitar, la formación de capital. Como la demanda agregada debe disminuir, resulta entonces inevitable reducir el otro componente de ella, que es el consumo. Dos caminos surgen de nuevo: recurrir a la baja de salarios, de empleo, o de ambos, o bien reducir el consumo prescindible.

El debate tiene gran significación para el futuro. El neoliberalismo confía mucho en la eficiencia del sector privado tradicional y desconfía en extremo del sector público. El neoestructuralismo, en cambio, requiere un Estado activo. Cabe reiterar que lograr esto último no es fácil. Por lo tanto, para ser consecuente con la concepción de "heterogeneidad estructural", es preciso ser selectivo: abordar un volumen de acciones que el

Estado sea capaz de realizar con eficiencia social, y concentrar sus esfuerzos allí donde surtan mayores efectos macroeconómicos.

La identificación de las esferas de acción del Estado con mayor rentabilidad social, y los criterios de definición de la intensidad óptima de la intervención pública en cada una, son aspectos en los cuales debe acentuarse la investigación.

En la sección II, apartado B, se señalan áreas estratégicas, algunas de las cuales han sido examinadas a fondo, como la cambiaria y la de tasas de interés; otras se han estudiado menos, como el diseño y la aplicación de un proceso eficiente y dinámico para identificar y aprovechar las ventajas comparativas adquiribles, la organización de empresas públicas eficientes y el establecimiento de criterios claros de optimización, y la concertación de los diversos sectores productivos y sociales.

Bibliografía

Prebisch, Raúl (1961): El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria. *Boletín económico de América Latina*, vol. VI, N° 1. CEPAL. Santiago de Chile, marzo.

Sunkel, Osvaldo y Pedro, Paz (1970): *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI Editores.

Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina

*Sergio Bitar**

Activado por el devastador efecto de la crisis financiera, se ha reanudado en América Latina el debate sobre estrategias de desarrollo. La lógica cortoplacista del ajuste recesivo es inoperante y la salida exige la elaboración de un pensamiento renovado, que apunte a un cambio estructural.

Desde el Norte, los organismos multilaterales y los gobiernos de las naciones industrializadas así como algunos centros de investigación, han adoptado un lenguaje similar al utilizado históricamente en la región: invocan, en efecto, la necesidad de un "ajuste estructural". Se trata, sin embargo, de un enfoque que pretende desencadenar los cambios a través de políticas liberalizadoras, privatizadoras y de mercado. Este esquema conceptual, que en algunos países se denomina "neoliberalismo", es aquí identificado además como "liberalizador-privatizador".

En América Latina ha prevalecido por largo tiempo un enfoque estructuralista, que, sin perjuicio de matices, ha marcado las concepciones sobre el desarrollo económico, pero que fue mostrando insuficiencias y síntomas de agotamiento. Sin embargo, en años recientes cobra nuevos bríos, al surgir una tendencia más articulada, que busca superar las limitaciones y asumir los cambios de estructura teniendo en cuenta los nuevos factores económicos, financieros y comerciales externos e internos. Esta tendencia es denominada aquí "neoestructuralismo" o "pensamiento dominante" en la región.

*Presidente del Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional (CLEPI), Santiago de Chile.

Este trabajo tuvo su origen en una investigación desarrollada por el autor para la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

I

El nuevo enfoque liberalizador-privatizador

Reforzando un modelo que se venía gestando y aplicando en algunos países de América Latina desde mediados de la década anterior, el Banco Mundial, el FMI y el Gobierno de Estados Unidos comenzaron durante los años ochenta a promover una nueva estrategia para el conjunto de la región. Su propósito es inducir un "ajuste estructural" que contribuya a superar la crisis derivada del endeudamiento externo. Esta nueva política tiene un alcance profundo, que compromete la evolución a largo plazo, así como la estructura y el modo de funcionamiento de nuestras economías.

Los préstamos de ajuste estructural, introducidos en 1980, se asemejan a los del servicio ampliado instituido por el FMI en 1974. Estos últimos propiciaron en su tiempo un cambio fundamental de estrategia: liberalización del comercio, levantamiento de los controles de precios y reestructuración de las empresas públicas (Haggard, 1985 cit. en Sachs, 1986). Las profundas alteraciones que experimentó posteriormente el sistema financiero internacional restaron significación al intento. En marzo de 1986 el FMI puso en aplicación una nueva fórmula crediticia, el servicio de ajuste estructural, que contiene elementos muy parecidos a los préstamos para ajuste estructural del Banco Mundial (*Boletín del FMI*, junio 29, 1987, pp. 196-7).

El nuevo enfoque se propone para el corto plazo aminorar el déficit fiscal y reducir el tamaño del gasto público; aplicar una política monetaria estricta para contener la inflación; y hacer regir una tasa de interés real positiva y un tipo de cambio real "adecuado". A su vez, los objetivos para el mediano plazo son transformar las exportaciones en el motor del crecimiento; liberalizar el comercio exterior; maximizar el uso de mercado y atenuar las regulaciones estatales; concentrar la inversión en el sector privado y comprimir la presencia del sector estatal; y promover una estructura de precios sin "distorsiones".

Los partidarios de estas medidas se declaran abiertamente contrarios a la sustitución de importaciones; los tipos de cambio subvaluados; los niveles arancelarios altos y diferenciados y las

modalidades de protección no arancelaria; las tasas de interés real negativas; los precios administrados y artificialmente bajos para los alimentos u otros bienes de consumo popular; los reajustes salariales obligatorios; las exenciones tributarias o/y arancelarias; los controles o/y subsidios para el logro de efectos redistributivos; el desplazamiento de recursos al sector público, etc.

La nueva orientación que acusa el Banco Mundial fue propiciada por el Gobierno de Estados Unidos. En la reunión conjunta de gobernadores del FMI y el Banco Mundial celebrada en octubre de 1985 en Seúl, Corea, la administración Reagan inició formalmente un proceso de corrección de sus políticas frente a la deuda latinoamericana, al tomar conciencia de que la nueva situación impedía proseguir la estrategia aplicada desde 1982. (Council of Economic Advisers, febrero de 1986).

En el llamado "Plan Baker" el Secretario del Tesoro urgió al Banco Mundial a asumir un papel más preponderante. Destacó, por otra parte, la doble necesidad de otorgar nuevos recursos y de "corregir" las políticas de desarrollo de las naciones deudoras. En su concepto, la disponibilidad de recursos frescos en el Banco Mundial constituiría un eficaz instrumento para inducir tales cambios.

Entre sus principales propuestas destacaron las siguientes:

—Privatización de empresas públicas y aumento de la eficiencia de las que conserven ese carácter, acompañada de una reducción de la injerencia del Estado en la economía.

—Mayor apertura de los mercados de capitales y de acciones.

—Mejoramiento de la "atmósfera" para la inversión nacional y extranjera, liberalización de los regímenes de inversión y medidas para inducir el retorno del capital fugado.

—Liberalización del comercio y racionalización de los regímenes de importación.

—Reforma tributaria para estimular un mayor crecimiento.

—Reforma del mercado laboral a fin de eliminar las rigidices que dificultan un juego más libre de la oferta y demanda de trabajo.

—Corrección de las distorsiones de precios.

Los propósitos manifestados en Seúl en octubre de 1985 no fructificaron. Los bancos comerciales continuaron reduciendo los flujos a América Latina. En 1986 sus colocaciones totales en la región disminuyeron en 900 millones de dólares y siguieron bajando en 1987 (datos del Banco de Pagos Internacionales, *Latin American Economic Report*, 31 de julio de 1987). Si bien el Banco Mundial contrarrestó este efecto y aumentó sus colocaciones, la disponibilidad total de préstamos multilaterales en los países contemplados en el Plan Baker se contrajo (Morgan Guaranty Trust, junio-julio 1987, p 1).

Por otro lado, el crecimiento de las naciones industrializadas ha sido bajo. Esta lentitud y el proteccionismo subsecuente provocaron el deterioro de los términos del intercambio, haciendo declinar, en cantidad y precio, las exportaciones de los países deudores.

El incumplimiento por parte de la banca comercial de las exigencias contempladas en el Plan Baker quedó de manifiesto en la decisión del Citibank, imitada por los principales bancos de Estados Unidos y el Reino Unido, en orden a crear provisiones para castigar sus colocaciones en los países endeudados.

Un cambio tan brusco de los supuestos iniciales llevó al fracaso del plan inicial del Secretario del Tesoro. Baker le introdujo entonces algunas modificaciones. Primero, insistió en la importancia de los organismos multilaterales, procurando ampliar el grado de control que Washington ejerce sobre el Banco Mundial y el BID. Segundo, ha incrementado las presiones sobre los países deudores para que alteren sustantivamente sus políticas económicas, en aras de una mayor liberalización y privatización.

II

Los intentos de superación del enfoque estructuralista

El enfoque estructural, en boga durante las décadas de 1950 y 1960, privilegió una perspectiva de mediano y largo plazo, los factores productivos y su interconexión con variables sociales y políticas. Puso el acento además en los mecanismos de intervención del Estado para inducir los cambios estructurales considerados necesarios.

Mirado en perspectiva, se advierte que sus principales debilidades fueron una insuficiente incorporación de las variables financieras, de origen interno y externo, y la limitada consideración otorgada a los instrumentos de política económica más idóneos para el logro de los objetivos buscados.

Para superar sus limitaciones y enriquecerlo se han formulado diversos aportes, que han sentado las bases del pensamiento "neoestructural"¹.

La gran mayoría de los economistas latinoamericanos coincide en que la vulnerabilidad externa de los países de la región se ha agudizado. La carga financiera es desmedida e incompatible con una política de crecimiento rápido. Los procesos de ajuste han sido ineficientes, toda vez que no se han insertado en una perspectiva de largo plazo. Las estructuras productivas muestran desarticulación, escasa competitividad y lentitud para enfrentar el cambio tecnológico y las nuevas tendencias que surgen en el comercio internacional. La brecha tecnológica y productiva que separa a América Latina de los países avanzados se ha hecho mayor.

Por otra parte, ha aumentado la desigualdad interna. Los estratos de menores ingresos han perdido participación en el ingreso nacional, mientras se agudizan la pobreza extrema, la desocupación abierta y el subempleo.

A partir de este diagnóstico, se ha ido configurando una notable coincidencia respecto de la necesidad de:

i) Superar falsos dilemas

—La sustitución de importaciones y el fomento de las exportaciones no tienen por qué configurar una alternativa excluyente: el verdadero desafío consiste en seleccionar la combinación de políticas que optimice la capacidad productiva propia y eleve la competitividad internacional.

—Tampoco existe dicotomía entre planificación y mercado. Es necesario perfeccionar la primera, recurriendo a modalidades descentralizadas, y concentrarla únicamente en áreas estratégicas. Al mismo tiempo, el mercado ha de cumplir, un importante papel en la descentralización de las decisiones. Sin embargo, debe rechazarse la política de automatismo del mercado, a causa de las distorsiones que introduce en la asignación de recursos y de su ineficacia para lograr una distribución más justa del ingreso y proteger la autonomía nacional.

—El tradicional antagonismo entre desarrollo agrícola e industrialización está obsoleto. La agroindustria constituye una forma de desarrollo conjunto de ambos sectores. También la agricultura campesina está llamada a tener un papel de importancia, toda vez que absorbe mano de obra, proporciona bienes de consumo popular, ayuda a elevar la seguridad alimentaria, contribuye a la mejoría de la productividad y es un factor de expansión de la demanda de bienes no agrícolas, en la medida que incorpora nuevos sectores al mercado.

ii) Reconocer la trascendencia que tienen los factores políticos e institucionales en el análisis de los problemas económicos. Se otorga ahora más atención a los procesos de democratización, participación y descentralización del poder en cuanto objetivos estratégicos a los cuales debe adecuarse la política económica, así como a la incidencia de los factores sociales, comportamientos, valores y actitudes en la formulación de políticas estables.

También se ha profundizado el debate en torno a la renovación del Estado, buscándose redefinir las funciones económicas que desem-

¹Una base para apreciar el estado actual son los documentos elaborados para, durante y después de la Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 29 de abril al 3 de mayo de 1985.

peña, a fin de elevar su eficiencia, combatir la burocratización y, en el campo político, estimular la concertación social entre trabajadores y empresarios.

iii) Visualizar la inflación como un fenómeno social. En efecto, ella se encuentra subordinada a las expectativas de los agentes económicos, así como a los conflictos entre ellos y a los mecanismos institucionales para dirimirlos, especialmente en los casos cada vez más frecuentes de hiperinflación. Por tanto, junto a las políticas monetaria y fiscal y a los cambios estructurales, se deben arbitrar medidas que incidan sobre los aspectos psicológicos, sociales y político-institucionales.

iv) Comprender la urgencia de elevar el ahorro interno para incrementar la tasa de inversión. Este imperativo resulta evidente debido a que es probable que el período de contracción del financiamiento externo voluntario perdure por largo tiempo. También es obvia la necesidad de fortalecer la capacidad propia, nacional y regional, para crecer más rápido, de modo de disminuir la dependencia respecto de los factores externos, que por naturaleza son oscilantes e inciertos.

v) Atenuar los riesgos de nuestra inserción en la economía internacional. Es imprescindible reducir lo más posible la dependencia respecto de la "locomotora" del Norte. Esta carece de la fuerza suficiente para arrastrar, como lo hacía antes, el comercio internacional y, menos aún, para promover las materias primas, cuyos precios reales han experimentado, por el contrario, una baja sostenida, a consecuencia de los acelera-

dos cambios tecnológicos. Igualmente imprescindible es atenuar la heterogeneidad económica y social a escala nacional y del conjunto de la región.

vi) Fortalecer la base productiva y tecnológica propia y crear un núcleo interno bien articulado, capaz de inducir una dinámica más autónoma y de obtener un satisfactorio nivel de competitividad internacional en bienes manufacturados específicos.

vii) Revitalizar decididamente la concertación latinoamericana. Aunque la experiencia reciente ha sido frustrante, por razones de supervivencia es preciso superar el escepticismo. El comercio, las relaciones financieras, la investigación tecnológica y la industrialización pueden expandirse y afianzarse apreciablemente si se arbitran políticas flexibles de integración regional.

viii) Alterar la modalidad de ajuste propugnada por el FMI, la nueva condicionalidad que contiene el Plan Baker y los créditos para ajuste estructural del Banco Mundial, así como resistir la nueva orientación, en esa misma línea, que Estados Unidos pretende imponer al BID.

ix) Esforzarse por encontrar fórmulas de concertación y avanzar hacia la constitución de alianzas sociales amplias, capaces de dar sustento por plazos largos a la nueva estrategia de desarrollo. La idea de un "proyecto nacional", que exprese los intereses de los sectores mayoritarios, aflora como condición necesaria. La vigencia de la democracia y el progreso hacia una mayor equidad resultan condiciones ineludibles para hacer viable la concertación.

III

Principios inspiradores de las políticas neoliberal y neoestructural

El pensamiento liberalizador-privatizador se presenta con matices diferenciados, según quienes sean sus exponentes. Algunos son más flexibles; otros, más rígidos. Por su parte, el pensamiento neoestructural está en vías de articulación. Sin embargo, a pesar de los matices e inclu-

so de algunas convergencias parciales, subsisten discrepancias fundamentales entre ambos enfoques. Su explicitación resulta más clara mediante el análisis de cada postura en lo tocante a cuestiones claves.

En cuanto a los principios, cuando se compa-

ran las declaraciones generales formuladas por los partidarios del esquema liberalizador-privatizador se advierte gran similitud con las posiciones de los neoestructuralistas. Tanto en el pensamiento "dominante" en América Latina como en las nuevas tesis del ajuste estructural del Banco Mundial se otorga prioridad a la aceleración del crecimiento, la erradicación de la extrema pobreza, el incremento de la eficiencia y la competitividad, el aumento de las exportaciones. Sin embargo, estas similitudes de alcance general ocultan importantes diferencias.

El Banco Mundial y el FMI privilegian el levantamiento de las regulaciones sobre los precios, la apertura financiera y del comercio exterior y la liberalización de los regímenes laborales. Asignan el papel protagónico al sector privado y procuran la reducción del papel del Estado. Propician el establecimiento de un sistema de mercado global, nacional e internacional, donde predominan mecanismos automáticos de regulación, orientados por un sistema de señales sin distorsiones. Colocan el acento en instrumentos de política fiscal, monetaria, arancelaria y tributaria, descuidando los factores estructurales, institucionales y políticos.

En el caso latinoamericano, las críticas al esquema de liberalización ponen en relieve la existencia de desequilibrios y desarticulaciones productivas que erosionan la eficacia de un enfoque neoliberal. A la inversa, las críticas al pensamiento dominante atribuyen la ineficacia al excesivo tamaño del Estado. Los propiciadores de la liberalización y el libre mercado sostienen que el sector privado elige mejor que el gobierno cuáles son las actividades en que hay que especializarse. El mercado podría dar la orientación más adecuada para el largo plazo.

Sin embargo, el marco analítico del FMI para el ajuste externo y la estabilización se ha mostrado incapaz para alcanzar siquiera parcialmente sus objetivos más elementales.

El paso desde una estrategia de ajuste externo a una de ajuste estructural no ha podido materializarse a través de mecanismos privados y de mercado. La experiencia revela que para inducir el cambio de estructura productiva se requiere una variedad de instrumentos equivalente a la variedad de propósitos, es decir mucho más extensa que la del esquema neoliberal. En los casos donde el ajuste externo se impulsa de manera

simultánea con un plan de estabilización, los propósitos múltiples son a veces incompatibles. No hay ejemplos exitosos de países que hayan abordado, al mismo tiempo, estabilización y equilibrio externo con liberalización, menos aún si se agrega el ajuste estructural (Sachs, 1986).

Un criterio fundamental para la definición de políticas en América Latina es la eficacia de cada instrumento para el logro de objetivos específicos. Desde esta perspectiva, el enfoque liberalizador-privatizador limita su instrumental, ya que restringe el campo de lo posible a ciertos "principios" inspiradores adoptados a priori. Tiende así a rechazar diversas medidas de regulación y de participación pública para conducir los cambios de estructura. En consecuencia, enfrenta con un instrumental limitado un conjunto muy extenso de objetivos.

En cambio, las propuestas de política que fluyen del pensamiento dominante privilegian una perspectiva de mediano plazo y destacan los aspectos ligados a la base productiva, el equilibrio entre los distintos sectores, el avance tecnológico, el aprovechamiento de los recursos naturales, la concentración de la propiedad y el destino del excedente. Se privilegia una perspectiva de mediano plazo y, en particular, se asigna al sector público un papel trascendente en la materialización de las políticas. En ese pensamiento dominante prevalece una postura más dirigista, con un Estado que participa en la selección de las actividades prioritarias y utiliza los instrumentos administrativos para alcanzar sus objetivos. El enfoque "dominante" entiende el desarrollo como un proceso deliberado, donde las energías sociales y políticas se concentran en un proyecto nacional, y no como el resultado espontáneo de las fuerzas de mercado.

Las propuestas que surgen del pensamiento dominante latinoamericano requieren sin duda una vigorización de su capacidad instrumental. Su aproximación es más fructífera para definir políticas de cambio estructural, pero se ha mostrado insuficiente para enfrentar coyunturas agudas de desajuste externo en el corto plazo. Tampoco ha sido eficaz para integrar las metas de ajuste y estabilización, de un lado, y las de cambio en la base productiva, del otro.

Desde una perspectiva latinoamericana, es imprescindible destinar creciente atención analítica y práctica a los aspectos instrumentales. Un

esquema neoestructuralista más acabado exige una mayor riqueza instrumental.

1. *Diferencias de enfoque sobre el comercio exterior*

La modificación de la estructura del comercio exterior de América Latina se ha transformado en uno de los temas principales del debate sobre estrategias de desarrollo. La insuficiencia del ajuste externo operado desde 1982 se ha debido en parte importante al débil incremento de las exportaciones. Si bien el volumen físico de éstas se ha expandido, la caída de sus precios internacionales ha sido intensa, con lo que el aumento de los ingresos ha resultado a la postre escaso.

Es urgente conseguir una expansión del volumen físico y del valor de las exportaciones, para lo cual es imprescindible a su vez modificar la composición de las mismas. La vigente en la actualidad continúa concentrada desproporcionadamente en recursos naturales con escasa elaboración. Así, a mediados de los años ochenta los productos primarios representaban cerca del 80% de las exportaciones totales de la región (INTAL, 1985 e Ibarra, 1986). Estos son los productos más afectados por la crisis sufrida en el comercio mundial. En las fases expansivas, por otra parte, la demanda de materias primas apenas reacciona, debido a que las transformaciones tecnológicas han modificado en forma apreciable la elasticidad-demanda respectiva. El consumo de materias primas de los países industrializados por unidad de producto ha disminuido, mientras el de manufacturas ha crecido (Kuwayama, 1986 y Malan y otros, 1986).

Acerca del tema hay consenso entre las distintas corrientes. Prevalcen diversas posiciones, empero, en lo tocante a la importancia relativa de las exportaciones como motor del crecimiento, así como en lo concerniente a la identificación de los instrumentos más idóneos para conseguir un mejoramiento en el balance comercial.

El punto de vista liberalizador-privatizador es más severo contra la sustitución y hace recaer desmedidamente sobre las exportaciones la responsabilidad de promover el dinamismo. En cuanto a las políticas, concentra su atención casi exclusivamente en dos instrumentos: tasa arancelaria baja y tasa de cambio alta y estable, con el

objeto de hacer más fluida la operación del mercado.

Está fuera de discusión que el crecimiento requiere desplegar un esfuerzo mucho más vigoroso para exportar, especialmente manufacturas. Esta meta impone un cambio en la base productiva, que acentúe la especialización y la selectividad. Supone contar con planes de mediano y largo plazo para inversión, desarrollo tecnológico, formación de recursos humanos y organización para el comercio exterior.

Estos objetivos carecen de factibilidad en el marco de una política "neoliberal". No existe evidencia empírica en cuanto a que los países en desarrollo que han tenido éxito en el empeño de incrementar rápidamente sus exportaciones lo hayan conseguido merced en lo fundamental a la aplicación de un arancel bajo y parejo y un tipo de cambio alto y estable. No es ésa la experiencia de las naciones del Sudeste Asiático. Corea y Taiwán, las dos mayores, utilizaron políticas arancelarias diferenciadas y concentraron sus esfuerzos en determinadas actividades, elegidas al margen del mercado, aparte de que en ambos países el proceso contó con un resuelto apoyo estatal (Yung Whee, Ree, 1984). El éxito brasileño es también fruto de una adecuada combinación de políticas, especialización en determinadas ramas, apoyo financiero, incentivos, además de la vigencia de una tasa de cambio competitiva.

Esta comprobación no implica subestimar la necesidad de políticas cambiarias y arancelarias diferentes de las utilizadas en el pasado. Sin duda se requiere un arancel más bajo, pero éste ha de aplicarse de manera programada, selectiva y discriminada. Resulta asimismo imprescindible disponer de una tasa de cambio que estimule las exportaciones y cuyo valor real sea relativamente estable. Estos instrumentos y criterios deben incorporarse de manera más resuelta a las políticas de desarrollo.

Es aconsejable también avanzar hacia la igualación del costo que involucra en recursos nacionales generar un dólar de exportación y uno de sustitución. Esto supone llevar a cabo una rebaja arancelaria y, en el intertanto, establecer incentivos equivalentes a las exportaciones y, en particular, a las no tradicionales. Sin embargo, esta igualación no tiene por qué darse de inmediato ni en el muy corto plazo. La selectividad, el aprendizaje y la obtención de nuevas ventajas comparati-

vas pueden hacer aconsejable mantener durante cierto período un sesgo en favor de la sustitución o de ciertas actividades elegidas, lo mismo que para la exportación de determinados rubros.

La transformación de la base productiva es lenta. Por tanto, una política abrupta, que consulte una liberalización intensa y repentina es un camino de alta ineficiencia. El paso de un esquema preferentemente sustitutivo a uno exportador supone modificaciones de productos y procesos, así como inversiones y adaptaciones técnicas, humanas y organizativas, lo que demora años y debe revestir un carácter gradual.

La magnitud de la rebaja de los aranceles dependerá de la situación inicial, pero en todo caso es preferible una política de desgravación programada. También es necesario discriminar sectorialmente, según cuales sean las prioridades de especialización.

La selectividad y la especialización, indispensables para elevar las exportaciones manufactureras, exigen a su turno instaurar una estrecha relación entre la política de exportaciones y la industrial. Mediante una integración vertical es posible avanzar hacia un mejor aprovechamiento de los recursos naturales. Ello supone seleccionar actividades asociadas a los mismos, en las que sea factible "crear" ventajas comparativas en campos tales como insumos, ingeniería y producción de equipos o servicios.

Merecen ser tomadas en cuenta también las enseñanzas de los países nórdicos, debido a que sus características de reducido tamaño, explotación de recursos naturales e inserción autónoma en la economía mundial son pertinentes para muchas naciones latinoamericanas. Las experiencias de Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia deben ser observadas con detenimiento, pues constituyen casos exitosos de industrialización con especialización. Cabe recordar que hace 40 años el desarrollo industrial de Finlandia era inferior al de muchos países latinoamericanos.

La significación de los servicios dentro del comercio internacional va en aumento. Una política de liberalización indiscriminada en este campo conlleva el riesgo de perder potencial de desarrollo. En transporte, servicios financieros, información, seguros, tecnología y comercialización hay espacio considerable para un crecimiento articulado de los países latinoamericanos. La reserva del mercado de informática en Brasil

constituye una experiencia interesante (SELA, 1986). Por cierto, ésta no es una opción viable para todos, puesto que habrá que examinar en cada caso el tamaño del mercado y del sector. Lo importante es diseñar medidas apropiadas para ganar competitividad y evitar un rezago que después sería muy costoso superar.

En materia industrial y de servicios, hay espacio en el mercado mundial para absorber un aumento de las exportaciones latinoamericanas. En las materias primas, en cambio, una política de expansión simultánea de la producción de los países del Tercer Mundo puede conducir a resultados muy frustrantes. La prioridad ha de ser asignada a la industria y al estrechamiento de los vínculos entre este sector y la agricultura y la minería.

En 1983 apenas un 0.2% del consumo de los países industrializados fue abastecido con manufacturas latinoamericanas. (Balassa y otros, 1986, p. 25), de manera que hay amplio espacio para aumentar las ventas de este tipo de productos a esos mercados. La región debiera proponerse alcanzar un coeficiente de exportaciones/producto geográfico bruto más alto y sustentado en manufacturas. Por otra parte, una articulación exportación-industrialización posee mayor efecto de arrastre sobre la economía que una política puramente liberalizadora que aliente la explotación de recursos naturales.

Llevado al extremo, el esquema de liberalización y privatización induce la explotación con poco valor agregado de los productos primarios y trata de aprovechar una mano de obra barata como "ventaja comparativa". Ambos resultados agravarían la vulnerabilidad externa de la región.

En el pensamiento latinoamericano dominante se ha reiterado que es prioritario avanzar hacia la concertación regional. En cambio, este tema es casi por completo ignorado en los planteamientos neoliberales, lo que no es de extrañar, pues el enfoque partidario de la liberalización pretende que cada país se inserte en forma directa en la economía mundial, sin pasar por acuerdos preferenciales con otras naciones latinoamericanas. Sin embargo, una estrategia exportadora que se apoye en las manufacturas tendrá mayores posibilidades de éxito si cuenta con un mercado más amplio, el del conjunto de la región, donde se articulen esfuerzos de inversión,

de investigación tecnológica, de fabricación de equipos, de comercialización, etc. Los recientes acuerdos de complementación entre Brasil y Argentina constituyen señales auspiciosas de reactivación de un proceso que permaneció largo tiempo en un virtual receso. Especial urgencia presentan las revisiones pendientes en el Grupo Andino y el Mercado Común Centroamericano.

Uno de los numerosos obstáculos que se debe remontar es la excesiva fluctuabilidad de las tasas de cambio entre países. Con oscilaciones bruscas resulta difícil sostener un esfuerzo estable tendiente a incrementar las exportaciones intrarregionales. Es sin duda ilustrativo que la Comunidad Europea haya privilegiado la adopción de una política cambiaria común.

Por su parte, el esquema "neoestructural" ofrece una base adecuada para incrementar las exportaciones basadas en una mayor capacidad productiva y tecnológica. Sin embargo, debe enriquecer su instrumental, incorporando más activamente una política arancelaria baja y una cambiaria estable.

2. Estructura productiva

Las exigencias del comercio exterior son condicionantes claves para reorientar la estructura productiva.

El grado de especialización de las economías se refleja en la significación que su comercio exterior, particularmente manufacturero, alcanza respecto del producto. En América Latina el coeficiente global (exportaciones totales/PGB) es inferior al 20%; excluyendo las materias primas, llega apenas a 5% aproximadamente.

Las naciones medianas y pequeñas que han logrado articular una base productiva capaz de competir en los mercados internacionales (países nórdicos, del sudeste asiático y otros de Europa occidental) exhiben coeficientes muy superiores, en especial en el área manufacturera.

La especialización no significa que ciertas actividades se abordan aisladamente del resto. Por el contrario, también este proceso requiere la existencia de una base productiva articulada, donde se ligen sectores diversos (ingeniería, informática, electrónica, metalmecánica y bienes de capital, química, investigación tecnológica y formación de mano de obra). La especialización contribuye a orientar los esfuerzos prioritarios, pero necesita que haya previamente una red bá-

sica, una masa crítica. En el pensamiento dominante esta noción se ha expresado con el término "núcleo endógeno dinámico", el cual puede materializarse a través de la formación de núcleos productivos integrados que, a partir de los recursos naturales, abarquen bienes de capital, insumos intermedios, ingeniería, informática, etc. Se trata de un concepto útil, pero que requiere una mayor elaboración para lograr un carácter más operativo.

El enfoque latinoamericano dominante se ha caracterizado por centrar el análisis tanto en la estructura productiva, como en la relación entre sectores, en particular la industria, la agricultura y la energía; y en tiempos más recientes, la tecnología y los servicios. Esta aproximación estructural permite abordar mejor la tarea del cambio productivo, pero adolece de ciertas insuficiencias.

La meta no consiste en la industrialización *per se*, sino en el incremento de la productividad y de la competitividad y en la creación de una dinámica de cambio. Desde esta perspectiva se comprueba que una industrialización selectiva y bien articulada con los recursos naturales configura un canal privilegiado para inducir mejoramiento tecnológicos, de calidad en la gestión y en los recursos humanos, en fin, de los factores claves para el crecimiento y la competitividad.

La industrialización y el avance tecnológico en la gestión no pueden ser monopolio de los países grandes. El reto para pequeños y medianos es la especialización. El obstáculo no estriba en el tamaño, sino en la dispersión.

Es imprescindible que el sector público asuma un papel activo. Una ejecución eficaz requiere desburocratización y descentralización, así como la abolición de numerosas regulaciones administrativas menores. Las funciones estatales deben concentrarse en las variables estratégicas, dejando de lado aquellas de importancia secundaria. En esta nueva etapa de desarrollo, el enfoque neoestructural entiende que ellas difieren por cierto de las que se requirieron en la fase de industrialización sustitutiva, que marcó el período de la posguerra hasta fines de la década de los setenta.

Los recursos naturales constituyen uno de los pilares de la especialización. De otro lado, a partir de cierto nivel es preciso dotar de autonomía a las actividades de apoyo. Finlandia, por

ejemplo, luego de expandir sus exportaciones de cobre, logró exportar tecnología, ingeniería, servicios y maquinaria para esa actividad, lo que le ha permitido obtener ingresos superiores a los provenientes de la explotación del recurso natural.

La microelectrónica y la informática son actividades que se propagan por toda la estructura productiva, por lo que cabe considerarlas prioritarias en cualquier esquema de desarrollo. La importancia de los servicios ligados a la producción y a las actividades con mayor desarrollo tecnológico seguirá acrecentándose. Por tanto, han de ser incorporados explícitamente al análisis del cambio estructural.

El reforzamiento de la base productiva exige desplegar un ingente esfuerzo tecnológico. América Latina en su conjunto destina a este propósito un volumen tan exiguo de fondos, que equivale al que desembolsa Italia por sí sola. Brasil, que efectúa la mitad del gasto tecnológico de la región, se ubica entre Bélgica y Suiza, en tanto que México invierte sumas similares a países bastante más pequeños, como Austria y Dinamarca (CEPAL/ONUDI, septiembre 1985, p. 12, c.1). América Latina deberá a lo menos duplicar los recursos destinados a la investigación y adaptación tecnológicas, que hoy en día representan apenas 0.5% del producto.

La estructura industrial mundial está sufriendo profundas mutaciones, derivadas del advenimiento de un nuevo patrón tecnológico. La "tercera revolución industrial" en curso modifica hondamente la base productiva y social. La transformación se articula en torno a un nuevo factor clave, la microelectrónica —recurso ilimitado, de rápida difusión en todas las actividades, de bajo costo— que sustituye a la energía barata, que fue el elemento dinamizador de la fase precedente. Esta modificación representa una "onda larga" y no es un mero ajuste parcial (Pérez, 1986).

En estas circunstancias, la tradición estructuralista latinoamericana aventaja a las tesis del libre mercado. Es evidente que en períodos de cambio profundo es preciso disponer de un instrumental más vasto de política industrial, que incida con vigor en los campos tecnológico, educacional, organizacional y de inversión, privilegiando sectores claves para el futuro.

Otro tanto puede decirse acerca de la formación de recursos humanos, ámbito en el que la

competencia entre los países industrializados es muy dura. La administración Reagan acaba de someter a consideración del Congreso un proyecto tendiente a mejorar la competitividad, de modo de preparar a esa superpotencia para la llegada del siglo XXI. El proyecto consulta la creación de centros federales de investigación, así como planes masivos de formación en matemáticas y computación en las escuelas primarias. ¡Cuánto más importante es para América Latina encarar este desafío!

No menor importancia reviste la dimensión espacial de la estructura productiva. Ella debe ayudar a reducir los desequilibrios regionales. El costo de continuar expandiendo las grandes ciudades latinoamericanas alcanza niveles insostenibles. La regionalización permite un mejor aprovechamiento de los recursos, potencialidades y mercados regionales, al tiempo que favorece la iniciativa. La informática abre nuevas posibilidades para la descentralización, cuyo aprovechamiento exige reforzar el poder local.

Estos temas son por completo ajenos al pensamiento liberalizador-privatizador, que reviste un carácter eminentemente global, pues, salvo excepciones, no se adentra en un análisis sectorial ni atiende a los ritmos y secuencias de los cambios productivos. Establece un marco de indicadores de mercado para orientar las decisiones de las empresas y presume que ello basta por sí solo para conducir a una adecuada selección de las actividades más dinámicas. En otras palabras, el enfoque es desagregado en lo tocante a las políticas económicas y globalista en relación a lo sectorial.

En su expresión más pura, tal enfoque no conoce éxitos. Es imposible considerarlo una opción válida, menos aún en países cuyas estructuras productivas presentan desequilibrios sustanciales. La dirección del proceso exige combinar instrumentos dirigidos y otros de mercado. Adicionalmente, el enfoque "liberalizador-privatizador" carece de un marco analítico consistente para evaluar los efectos temporales de las políticas y la secuencia de las acciones más eficaces para conseguir objetivos múltiples en períodos largos.

3. *Financiamiento, ahorro e inversión*

El crecimiento de la región seguirá altamente condicionado por severas restricciones imperan-

tes en materia de financiamiento externo. La mayoría de las nuevas propuestas intentan enfrentar esta realidad, eliminando la transferencia neta de recursos al exterior (CEPAL, 1986, p. 101, cuadro 2). Las agencias multilaterales, bancos privados y gobiernos de naciones industrializadas coinciden en que es urgente restablecer un flujo positivo, pero postulan que ello debe lograrse merced principalmente al esfuerzo interno de cada país deudor y a la reforma de sus políticas, de modo que éstas pasen a promover la liberalización-privatización.

En este punto radica una de las discrepancias más fundamentales entre los dos grandes enfoques. El criterio "dominante" en América Latina sostiene que lo prioritario es el crecimiento, por lo que el monto destinado al servicio debe quedar supeditado a la materialización de ese objetivo. Para los "neoliberales", lo importante es el pago de la deuda, lo que exige evitar las situaciones límites que resulten contraproducentes para el sistema financiero internacional.

En la década de 1980 la tasa de ahorro total se ha deteriorado. Debido a la caída del ahorro externo (merma del déficit en cuenta corriente), la recuperación habrá de sustentarse principalmente en el ahorro doméstico, tanto público como privado. El ahorro público tiene pues que incrementarse. El esfuerzo estatal puede generar volúmenes significativos de recursos y abre la posibilidad de canalizar esos fondos hacia los proyectos y áreas prioritarios, estableciendo un estrecho vínculo con la inversión.

Esta meta puede resultar incompatible con los principios que inspiran el enfoque liberalizador-privatizador, el cual contempla una reducción del sector público. Incluso autoridades norteamericanas se han manifestado renuentes a que los créditos otorgados por organismos multilaterales sean utilizados por empresas públicas. La aplicación sistemática de un criterio antiestatal es negativa para una estrategia de desarrollo autónomo.

Sin duda, es imperioso que el sector público despliegue persistentes esfuerzos para elevar su eficiencia y disminuir gastos corrientes, desentendiéndose de manera progresiva de funciones no prioritarias. El ahorro puede en alguna medida elevarse mediante el expediente de rebajar los déficit o de incrementar las utilidades en las empresas públicas.

Sin embargo, la venta indiscriminada y a bajos precios de empresas estatales bien gestionadas no contribuye en absoluto al incremento del ahorro. Puede incluso reducirlo, lo que sucederá si los nuevos propietarios privados desvían recursos al consumo o los transfieren al exterior, o si los ingresos por la venta son superados a mediano plazo por las utilidades que se dejan de percibir. La racionalización del sector público puede significar la privatización de numerosas empresas, pero no cabe incurrir en el simplismo de confundir ese proceso con el desmantelamiento del aparato estatal ni con la imposición de trabas a la creación de nuevos entes públicos para abordar los desafíos que están surgiendo en materia de avance tecnológico, educación e inversiones de demorosa maduración.

Es preciso igualmente elevar los ingresos fiscales vía incremento de la recaudación tributaria, cuyo nivel es insuficiente en numerosos países, lo cual permitiría evitar recortes excesivos en el gasto. La vigencia de una carga tributaria reducida, en términos internacionales, sólo favorece a los grupos de mayor renta. En otros casos la estructura tributaria es muy poco progresiva, lo que sugiere que es posible captar importantes sumas para el ahorro.

También la reasignación del gasto puede conducir a un incremento del ahorro público. Cabe explorar especialmente las posibilidades que abre a los países latinoamericanos una eventual disminución del gasto militar.

El ahorro privado debe ser estimulado. Sin embargo, el enfoque "liberalizador-privatizador", que postula una contracción del sector público como requisito para alentar un mayor ahorro del sector privado, puede resultar contraproducente. No hay pruebas de que en estos casos opere un mecanismo del tipo vasos comunicantes. Las experiencias de los países del Cono Sur muestran, por el contrario, que la caída del ahorro público no induce necesariamente un incremento del privado, pudiendo incluso suscitar el efecto inverso. Lo que se observa más bien es que la inversión pública y la privada se complementan. Dirigida selectivamente, la primera puede arrastrar a la segunda, proporcionándole un marco de referencia más seguro y estable.

Por otra parte, la creación de ahorro financiero en el sector privado no asegura que aquel vaya a transformarse en ahorro real e inversión.

Así, es posible que la privatización sólo estimule la transferencia de activos o la especulación. Lo que pasa es que si bien el ahorro financiero doméstico responde positivamente a la rentabilidad de los instrumentos de captación, no sucede lo mismo con el ahorro privado.

Lo indicado es una política de tasa de interés real positiva, moderada y estable. Sin embargo, no cabe descansar únicamente en ella, ya que no es el instrumento más eficaz para fomentar el alza de los niveles de ahorro e inversión domésticos. La experiencia de numerosos países sugiere que en determinadas circunstancias no se observa relación alguna entre tasa de interés y ahorro privado. En Corea, por ejemplo, durante períodos largos prevaleció una tasa de interés real negativa, no obstante lo cual se anotaron elevadas tasas de ahorro. En Chile y Argentina hubo períodos en los que las tasas de interés real fueron muy altas, en tanto que el ahorro descendió incluso por debajo de los niveles históricos. Por tanto, debe examinarse el conjunto de las políticas, y no una de ellas en particular.

El comportamiento de los agentes privados en América Latina es distinto del esperado por el enfoque privatizador-liberalizador. Es cierto que el empresariado se adapta al contexto en que opera y que las señales del mercado inciden significativamente en sus decisiones. Pero también hay conductas que se hallan condicionadas históricamente por factores culturales, percepciones de riesgo o estructuras económicas e institucionales. Así, por ejemplo, la adopción de medidas tributarias que alivien la carga de las empresas (tipo *supply side*) no se traduce necesariamente en un mayor ahorro real.

Por su parte, el financiamiento externo para los países en desarrollo exhibe escasa elasticidad vis a vis las tasas de interés. Tampoco es un mecanismo de contención de la fuga de capitales, ya que las decisiones al respecto obedecen a una política de diversificación del riesgo de los inversionistas nacionales.

Los economistas de la región y los organismos internacionales coinciden en que la fuga de capitales ha sido un fenómeno de gran envergadura en América Latina. Discrepan eso sí en torno a las políticas más idóneas para revertirlo. La tesis de los organismos multilaterales es que las naciones latinoamericanas deben adoptar medidas que resulten atractivas para el capital fugado,

de modo que éste se decida libremente a volver. Sin embargo, no parece que las políticas liberalizadoras ni de diferenciales de interés basten para contener la fuga, toda vez que en este fenómeno inciden numerosos factores políticos, psicológicos e históricos.

Las motivaciones de quienes sacan sus capitales al exterior son sólo parcialmente contrarrestables con incentivos. Aún en períodos de contundentes estímulos (altísimas tasas reales de interés) y de "seguridad" política (estabilidad democrática en Venezuela y México y vigencia de férreas dictaduras autoritarias en Argentina, Chile y Uruguay) la fuga aumentó. Difícil sería atraer a sus protagonistas, dado que en la actualidad la escasez de divisas y los controles son mayores, debido al deterioro de la situación financiera internacional. El énfasis debe colocarse pues en la contención de la fuga. Sin duda, una política económica estable y con perspectivas de crecimiento reduce la magnitud del fenómeno e incluso puede atraer algunos capitales. Pero se requiere contar adicionalmente con algunas disposiciones de control administrativo.

Entre las medidas propuestas por el Banco Mundial y reforzadas por el Plan Baker y el FMI para atraer capitales frescos se contempla la ampliación y mayor apertura de los mercados de acciones y de capitales. Es posible que estas medidas redunden en un incremento de la afluencia de capitales. Sin embargo, la significación de estos últimos siempre será escasa. Por otra parte, para expandir este tipo de financiamiento no debe recurrirse a incentivos que perjudiquen la materialización de otros objetivos de importancia. Cabe agregar que la ampliación de los mercados de capitales y accionarios es un proceso gradual y debe apoyarse en una normativa que asegure su estabilidad y ponga a los medianos y pequeños inversionistas a salvo de las operaciones especulativas. La observación es particularmente válida para los países latinoamericanos, cuyos mercados son en general estrechos y, por ende, muy vulnerables a la manipulación y la inestabilidad.

Las violentas fluctuaciones observadas en el último tiempo en las bolsas de valores de los países industrializados, que cuentan con enormes mercados de capitales, configuran otro factor de gran incertidumbre, que se proyecta sobre los mercados accionarios de América Latina. Ello pone en evidencia el alto riesgo que entraña la

política que impulsa a que modestos trabajadores depositen sus ahorros en tales sistemas.

Por último, la desconcentración del poder económico y financiero es otro requisito ineludible para el logro de un desenvolvimiento sano de estos mercados.

La inversión extranjera directa, vale decir, aquella que es canalizada preferentemente a través de las corporaciones transnacionales, puede constituir otro elemento dinamizador del desarrollo regional. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que a estas alturas su comportamiento es diferente del histórico. En efecto, ha bajado el porcentaje de aporte propio y ha subido el que se financia con créditos. Por otra parte, se han multiplicado las fórmulas novedosas de aporte tecnológico y productivo, con baja inversión directa. En consecuencia, esta última no debe ser considerada un sustituto del financiamiento bancario externo. Su significación financiera es limitada y su importancia radica en el aporte al mejoramiento de la capacidad tecnológica, de gestión y comercial (Bitar, 1987, Helleiner, 1986).

La política de inversión extranjera debe apuntar a la atracción de empresas en las áreas seleccionadas, con el objeto de reforzar la especialización. De preferencia, se procurará captar a firmas medianas o de alta competitividad que aún no hayan alcanzado una propagación global. Una apertura indiscriminada o el otorgamiento de incentivos atolondrados para mejorar la "atmósfera", como sugieren los bancos, organismos multilaterales y gobiernos de las naciones industrializadas, puede desembocar en altos costos y en escasos resultados concretos para los países anfitriones.

Se está extendiendo la práctica de transformar deuda en acciones (*debt for equity swaps*). Los bancos la visualizan como una interesante modalidad para aminorar sus riesgos, mediante una diversificación de activos, aparte de que la operación misma de intermediación y gestión les reporta utilidades nada despreciables. En cambio, las ventajas para los países deudores son muy dudosas. En algunos casos esta fórmula entraña nuevas inversiones; en otros, provoca la simple transferencia de activos existentes a empresas foráneas. Su efecto en la balanza de pagos puede resultar incluso negativo en el corto plazo, en la medida que no haya ingreso de capitales frescos y que el ahorro por concepto de no pago de intere-

ses sobre la deuda convertida en activos sea inferior a las remesas de las utilidades de las empresas desnacionalizadas.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que se vive una situación que muy probablemente desembocará en un cambio en las condiciones de servicio de la deuda. Síntomas perceptibles son las moratorias en que están incurriendo importantes países deudores y el incremento de las provisiones por parte de los bancos acreedores. En estas condiciones, el adelanto de los pagos vía conversión de activos puede terminar siendo un pésimo negocio para el interés nacional. Si los descuentos de los papeles de la deuda continúan bajando en los mercados secundarios, lo aconsejable es alentar ese descenso y buscar fórmulas de recompra que beneficien al país, y no a los intermediarios o a determinados accionistas foráneos.

Cabe apuntar por último que la fórmula de conversión que propician los partidarios del esquema liberalizador-privatizador es negativa e incluso inconsistente con sus propios postulados. Pues si el mercado manda, ¿por qué no aceptar entonces las indicaciones del mercado secundario de pagarés de la deuda?

En cuanto al financiamiento de la inversión, es evidente que para llevar a cabo un "ajuste estructural programado" se requerirán fondos dirigidos y concentrados en ciertos sectores de especialización, con plazos y condiciones favorables (CEPAL-ONU, 1985). Ello supone una participación activa del Estado: no basta la adopción de normas generales y criterios de mercado. También es necesario que el Estado participe en la canalización de recursos en favor de las pequeñas y medianas empresas, evitando que aquellos se concentren en las mayores, lo cual dificultaría una sana competencia.

En el ámbito institucional, por último, cabe tener en cuenta la magnitud del cambio que se ha operado en el sistema financiero internacional. El movimiento de capitales alcanza cifras muy superiores a los montos involucrados en el intercambio comercial. La integración del sistema global propaga con rapidez inusitada a las economías latinoamericanas las oscilaciones generadas en el Norte. La presencia de subsidiarias de bancos que se encuentran integradas al sistema global puede limitar excesivamente la eficacia de las políticas domésticas. Estas consideraciones cues-

tionan la conveniencia de la apertura financiera externa, propugnada por algunos partidarios de la liberalización. Es menester el establecimiento de regulaciones y mecanismos que protejan las economías nacionales de vaivenes gestados en el aparato financiero externo. Ello supone también que el Estado asume activamente un papel supervisor y regulador.

La elevación del ahorro privado pasa inevitablemente por una mayor austeridad en el gasto de los grupos de mayores ingresos. El consumo conspicuo debe restringirse —o al menos limitarse su tasa de expansión— máxime si se pretende al mismo tiempo elevar el de productos esenciales. El cambio del patrón de consumo requiere la adopción de medidas fiscales y tributarias.

La adopción de un marco liberalizador-privatizador puede transformarse en un serio obstáculo para la austeridad, dado que provoca inevitablemente una mayor concentración del ingreso. Por tanto, la abolición de medidas reguladoras ha de ser fruto de una cuidadosa evaluación, debiendo ser compensada por otras que promuevan una mayor igualdad.

4. *Distribución del ingreso y de la riqueza y pobreza extrema*

La crisis de comienzos de los años ochenta acentuó las disparidades de ingreso y de riqueza, ya bastante pronunciadas en América Latina, tornándose urgente la introducción de modificaciones profundas para reducir la concentración. La desigualdad es de tal envergadura, que su corrección no puede quedar librada al rebalse del crecimiento.

El pensamiento liberalizador-privatizador otorga menor prioridad a los mecanismos redistributivos, en cuanto asigna al mercado y al crecimiento un efecto benéfico *per se* sobre la igualdad, sin contemplar medidas relevantes que actúen directamente sobre el problema. Un síntoma bastante ilustrativo de esta postura es el cambio de nombre del servicio "empleo y distribución del ingreso" del Banco Mundial por el de "mercados laborales" (Annis, 1986). Este enfoque supone que la libre competencia y la abolición de las regulaciones estimulan el crecimiento, lo que indirectamente haría aumentar los niveles de empleo y los salarios reales. Por tanto, contempla pocos instrumentos directos (Feinberg, 1986, pp. 18-20). Otra debilidad radica en la

interpretación de las causas que generan la desigualdad, donde se subestiman los factores de índole estructural.

Los partidarios del esquema liberalizador-privatizador aseveran que en períodos de crisis, como el actual, es poco lo que se puede hacer para atender las necesidades básicas insatisfechas, por lo que los esfuerzos deben volcarse al crecimiento, ya que éste mejora la condición de los más pobres (*trickle-down effect*). Recomiendan asimismo mejorar los términos de intercambio de la agricultura, para favorecer al sector campesino, lo que sin duda tendrá mayor impacto en los países en que la población rural sea importante, no así en las aglomeraciones urbanas que son características de América Latina. Abogan igualmente por la eliminación de los subsidios indiscriminados, de modo que los limitados recursos públicos para gasto social se destinen sólo a los grupos pobres, debiendo los demás sectores costearse los servicios de educación y salud, por ejemplo. Postulan finalmente que lo prioritario es el combate contra la extrema pobreza.

En este pensamiento no se destacan las causas estructurales de la desigualdad: la concentración de la propiedad; la frágil organización social y sindical, en particular en la agricultura y los sectores marginales urbanos; la propagación de hábitos de consumo de los países industrializados entre los estratos medios y altos; los bajos niveles educacionales, y el rezago tecnológico. Estas distorsiones no se corrigen con simples mecanismos de mercado, sino que exigen acciones dirigidas específicamente a la modificación de los elementos estructurales que las generan.

A nuestro juicio, un enfoque eficaz debe combinar ambos componentes: acciones sobre los elementos estructurales y políticas de precios, fiscales y tributarias que eliminen rigideces y alienten el crecimiento.

En particular, la disminución de la desigualdad exige introducir modificaciones en la estructura de la propiedad. La concentración debe reducirse en todos aquellos casos en que no se justifique por razones de eficiencia técnica. Y en los que se considere imprescindible, ha de ser supervisada, regulada y compensada con mecanismos administrativos. Deben promoverse al mismo tiempo formas de propiedad más difundidas (cooperativas, pequeñas y medianas empresas, etc.).

La concentración del aparato financiero en pocas manos, aparte de otorgar un poder político que desequilibra la sociedad, estimula el empleo de los recursos en actividades conexas de los mismos grupos, lo que agudiza la concentración. En consecuencia, el avance hacia una mayor igualdad demanda asimismo el control del aparato financiero.

Se requiere, adicionalmente, fomentar la organización de los trabajadores y de los grupos sociales más vulnerables. El mejor resguardo de sus intereses lo constituye la propia organización de los interesados. Las políticas tendientes a liberalizar el mercado de trabajo persiguen obtener una flexibilidad de los salarios reales a la baja, con el argumento de que ella alentaría una mayor ocupación. Sin embargo, el análisis empírico revela que en términos globales es muy débil la supuesta conexión entre caída de salarios reales y aumento de la ocupación. Más bien, esas políticas han debilitado las organizaciones laborales e incrementado la desigualdad.

El fortalecimiento de las empresas de trabajadores, de las organizaciones de autoconstrucción o de autogestión de policlínicas de salud, así como de diversas formas de poder local, favorece una mayor igualdad y reduce la sobrecarga del aparato estatal.

Es imprescindible, igualmente, desplegar acciones paralelas al mercado, y al margen de éste, para superar las manifestaciones más agudas de la pobreza extrema, en cuanto a cesantía, desnutrición y falta de vivienda. Debe apuntarse a grupos específicos de la población tanto rural como urbana, en particular los niños, ya que al actuar sobre ellos se estará avanzando hacia una mayor igualdad de oportunidades.

La reforma tributaria y el uso más eficiente de los recursos fiscales son también imprescindibles. Es preciso captar más ingresos de los grupos de altas rentas y transferirlos a los pobres. Cabe señalar que en términos cuantitativos el combate contra la extrema pobreza no debiera comprometer una fracción muy significativa del producto. La transferencia de apenas del 5% de los ingresos que percibe el decil más rico al tercio más pobre bastaría para modificar apreciablemente la situación. Avanzar en este terreno exige elevar el peso de la tributación directa y mejorar la recaudación de los impuestos. Un cambio en la

composición del gasto permitiría generar recursos adicionales.

La educación masiva y la recalificación de la mano de obra para que ésta quede en condiciones de desempeñar actividades de mayor complejidad y productividad es otra tarea prioritaria para reducir la desigualdad.

Las políticas propuestas aquí se fundan no sólo en razones éticas, sociales y políticas. Ellas pueden asimismo generar un favorable efecto sobre la capacidad de crecimiento. Una mano de obra mejor capacitada —física, mental y técnicamente— redundará en mayor productividad y flexibilidad de adaptación a condiciones cambiantes.

No ha sido la carencia de ideas lo que explica la escasa aplicación de fórmulas eficaces por parte de los gobiernos de la región. Las causas políticas han sido determinantes. De allí la necesidad de ligar con más nitidez las metas deseadas con los recursos de poder necesarios para materializarlas. Este ángulo es absolutamente ignorado en la óptica de los organismos multilaterales y en la lógica de la privatización-liberalización.

5. Estado y sector privado: *un conflicto ideologizado*

El tema del tamaño y las funciones del Estado ha adquirido alta gravitación en el debate sobre política económica. La crítica al Estado se aborda desde dos perspectivas: su presunto efecto negativo sobre la eficiencia productiva y su supuesto impacto amplificador del gasto fiscal. La intensidad de esas críticas y las reiteradas propuestas de privatización han polarizado el debate, haciéndolo perder realismo y utilidad.

Los partidarios del enfoque privatizador-liberalizador propugnan la reducción del aparato estatal, sugiriendo la venta de empresas públicas y la canalización de los nuevos créditos al sector privado. Esta postura se ve reforzada por las agencias del Gobierno de Estados Unidos y la banca comercial de ese país. (Baker, 1986; Morgan Guaranty Trust, 1986). Cuenta con similar acogida entre economistas latinoamericanos (Ballasa, Bueno, Kuczynski y Simonsen, 1986).

Las propuestas orientadas a reducir las funciones y el tamaño del Estado parecen reposar en el supuesto de que tal contracción crearía un estímulo para una expansión automática del sec-

tor privado, en una suerte de vasos comunicantes. De este supuesto deriva una preocupación excesiva por el achicamiento del sector público, en tanto que se descuida la forma de estimular directamente las iniciativas particulares.

Al menos dos de los supuestos en que se funda el enfoque liberalizador-privatizador son incorrectos. El primero postula que las distorsiones en las economías latinoamericanas se corrigen mediante la liberalización. En rigor, una confianza excesiva en el papel regulatorio del mercado conduce a otras insuficiencias, sobre todo en el caso de economías afectadas por graves desequilibrios. El camino del "ajuste estructural programado" exige, por el contrario, una conducción. Lo que importa entonces no es la liberalización en sí, sino la gestión eficiente del ajuste programado.

El segundo de tales prejuicios es que el sector privado responde a las indicaciones del mercado, lo que conduciría a un incremento de la inversión y la eficiencia. Estos supuestos sobre el comportamiento del sector privado encuentran escaso respaldo en la experiencia histórica. Aun en fases muy propicias para el empresariado latinoamericano, sólo en contadas excepciones la liberalización ha hecho surgir en éste una actitud de innovación y esfuerzo con un perspectiva de mediano plazo.

Para el surgimiento de tales hábitos, presentes por largo tiempo en países del Norte o algunos del Asia, sería necesario que se operaran cambios culturales más profundos. No se compadece con la realidad el intento de lograr tales modificaciones en plazo breve, contando con puros instrumentos de mercado.

Gran importancia ha de otorgarse al incremento de la eficiencia de las empresas públicas. Sin duda, lo aconsejable es privatizar algunas de ellas, pero es obvio que la ineficiencia no se combate únicamente por esta vía. Es preciso también mejorar de manera sustancial las técnicas de gestión, los métodos de tarificación y fijación de precios, incrementar la descentralización e introducir reformas institucionales que otorguen autonomía a las decisiones. A diferencia de lo que sucede en los países del sudeste asiático, en América Latina existe una larga tradición de Estado empresario, la cual debe ser perfeccionada, pues sería absurdo pretender eliminarla.

Es imprescindible reconocer que el Estado

ha acumulado una variedad excesiva de actividades, ligadas unas a la función industrializadora en un esquema de desarrollo "hacia adentro"; otras, a la prestación de servicios básicos a las mayorías pobres o asociadas a diversos mecanismos de regulación administrativa para orientar inversiones o consumo y para combatir la inflación. Esto debe experimentar un profundo cambio.

El Estado debe asumir funciones cualitativamente distintas, acordes con los desafíos del siglo XXI, las que poco tienen que ver con la estructura pública que cristalizó después de la segunda guerra mundial. Ahora bien, para hacerse cargo de nuevas responsabilidades hay que dejar de cumplir algunas de las antiguas.

Al Estado le cabe dirigir el ajuste estructural hacia una mayor especialización y competitividad, en una perspectiva de largo aliento, orientación que el mercado no proporciona. Esta es la función propia de un Estado "guía". Además, debe preocuparse del resguardo de la equidad y la autonomía nacional. Se trata de un Estado "guardián" de determinados equilibrios sociopolíticos esenciales.

La concertación entre trabajadores, empresarios y Estado es un factor clave para una estrategia de desarrollo. Esta perspectiva ayuda a configurar consensos en torno a un proyecto nacional y aminora la pugna, a veces artificial, entre Estado y actores privados.

Debidamente integrados, estos elementos otorgarían más vigor al pensamiento neoestructural, evitando asimismo la propagación de un modelo neoliberal de efectos desarticuladores.

6. Factores políticos y sociales

En el terreno político-social la brecha entre las formulaciones neoliberales y el pensamiento neoestructural es amplia. Las primeras prestan escasa o nula atención a las variables sociales y de poder que interactúan con las políticas económicas y que determinan la viabilidad de cualquier estrategia de desarrollo.

El enfoque privatizador-liberalizador excluye una referencia explícita a los factores sociológicos y políticos. Sin embargo, es imprescindible contemplar la interacción entre economía y política. Dos son las perspectivas relevantes: los efectos de determinadas medidas económicas sobre las variables sociales y políticas, y segundo, las

condiciones y requisitos de poder necesarios para llegar a la aplicación de tales políticas.

Si algunas de éstas provocan desigualdad, contracción de los niveles de vida de amplios sectores, desnacionalización, etc., resultados incompatibles con la vigencia de instituciones y normas democráticas, cabe preguntarse cómo podría aplicarse una estrategia liberalizadora-privatizadora. Si el único camino disponible es la fuerza, entonces la exclusión de consideraciones políticas y sociales implica por parte de ese esquema la aceptación de un marco no democrático, como sucedió y ocurre en varios países de la región.

Una transformación progresiva de las estructuras productivas supone un apoyo social permanente. En ciertas circunstancias, es factible que una política de *shock* consiga cierta estabilización de precios. Es posible también aplicarla por "sorpresa", durante un período corto, sin contar con apoyo ciudadano mayoritario. Sin embargo, no es éste el caso de las estrategias de cambio más profundas. Una política abrupta produce impactos y costos económicos y sociales muy altos; mal podría, entonces, ser utilizada por un tiempo prolongado.

Tampoco es políticamente viable la subordinación de la estrategia de desarrollo a condiciones externas agobiantes que impliquen la pérdida de un espacio siquiera mínimo de autonomía nacional. La política liberalizadora-privatizadora abrupta o simplista entraña el peligro de desencadenar reacciones que exijan un ejercicio autoritario del poder o que conduzcan a su propio colapso.

Las experiencias de los países del Cono Sur llevaron a numerosos científicos sociales y políticos a explicar en parte el derrumbe de los sistemas democráticos en términos de la ruptura de ciertos acuerdos sociales mínimos y de una pugna desatada por la apropiación del excedente del Estado. Por otra parte, la aceleración inflacionaria y el fracaso de las políticas de estabilización han sido atribuidos al agudo conflicto por la distribución del ingreso.

Estas vivencias han influido sobre el enfoque neoestructural, incentivando la búsqueda de modalidades de consenso, concertación y participación, que hagan posible una reducción de los conflictos o su canalización en pos de objetivos comunes. La noción de proyecto nacional ha cobrado de esta manera creciente importancia, así como la necesidad de construir un apoyo social y político amplio para sostenerlo por plazos prolongados. Estos factores revisten importancia capital para evaluar si es factible el despliegue de una determinada estrategia.

Sería utópico suponer que los conflictos van a desaparecer mediante estos expedientes, pero pueden aminorarse, y subordinarse a propósitos colectivos. La idea de que no se trata de "sociedades de suma cero" abre posibilidades a la búsqueda de un progreso conjunto. Una inserción eficiente en la economía mundial proporcionaría espacio para que un esfuerzo nacional compartido se tradujera en beneficios para todos.

También han de tenerse en cuenta las repercusiones de una determinada estrategia sobre el estamento militar. Un proyecto nacional debe ser comprendido y apoyado por las fuerzas armadas, considerando su favorable efecto sobre la seguridad en su sentido más amplio. El fortalecimiento de la autonomía, la equidad y la capacidad tecnológica inciden positivamente en la seguridad (Varas, 1986). En muchos casos, no cabe duda que el gasto militar deberá restringirse. Cabe apuntar que tampoco estos aspectos forman parte explícitamente del marco conceptual que ordena el pensamiento liberalizador-privatizador.

Los requisitos de poder para sustentar una estrategia de largo alcance se satisfacen mejor en democracia, en presencia de concertación y de participación amplia. Pero, estas mismas exigencias condicionan a su vez el tipo de políticas económicas aceptables para la mayoría. Particular trascendencia adquiere el efecto que las medidas adoptadas generen sobre la equidad, si el propósito es avanzar en democracia y profundizar este sistema.

IV

Reflexión final

La prioridad estratégica de América Latina es el crecimiento y el desarrollo, lo que exige la introducción de modificaciones estructurales en la base productiva para elevar la competitividad internacional y satisfacer las necesidades básicas.

No existe un “modelo” único para llevar adelante una transformación estructural. En consecuencia, es indispensable apoyarse en la experiencia y actuar con pragmatismo. Las “doctrinas” presuntamente acabadas, que reposan en “principios” inmutables pueden acarrear numerosos efectos negativos.

Los esquemas conceptuales que discurren casi exclusivamente en torno a la noción de equilibrio y a la validez de las “leyes del mercado”, pueden alcanzar alguna eficacia en periodos cortos para ayudar a la superación de los desajustes externos y a la estabilización de precios, pero no son apropiados para el cambio de estructuras. Este debe inspirarse más bien en una perspectiva dinámica. Desde este ángulo, el desafío reside en conducir y regular la secuencia de cambios, cuidando de mantener los desajustes financieros y económicos, inherentes a un cambio de estructura productiva, dentro de rangos controlables.

El carácter relativamente impredecible de estos procesos entra en pugna con la práctica de establecer una rigurosa condicionalidad en el manejo de las principales variables macroeconómicas, que es lo que hacen algunos organismos multilaterales y propician los partidarios del neoliberalismo.

La aplicación de una estrategia de largo plazo requiere estabilidad política, lo cual supone a su turno la configuración de acuerdos sociales compartidos por la mayoría ciudadana. La estrategia económica tiene a su vez que resguardar los

espacios políticos para preservar una alianza social amplia y permanente.

En consecuencia, un esquema liberalizador-privatizador resulta contrario al objetivo de crecimiento con equidad, dadas las condiciones que muestra América Latina, y constituye entonces un riesgo para la estabilidad política.

En el largo plazo, las consideraciones puramente económicas ven aminorada su importancia y la viabilidad de una estrategia pasa a depender de numerosas variables políticas y culturales. Para ser útil un enfoque debe tener capacidad de adaptación a situaciones cambiantes, manteniendo bajo constante y riguroso escrutinio la interacción economía-política.

En síntesis, una política que resguarde un crecimiento con equidad y autonomía debe responder al doble desafío de acometer un cambio en la estructura productiva, resguardando los equilibrios financieros y, al mismo tiempo, articular un apoyo social en democracia.

Ambos desafíos se abordarán con mayor eficiencia si la acción se inspira en un enfoque conceptual que recoja la tradición latinoamericana, las experiencias y la nueva naturaleza de la economía internacional y nacional.

La ideas poseen un gran poder. La existencia de un pensamiento propio constituye pues un acervo muy valioso para impulsar nuevas etapas de desarrollo. Lo importante es superar las posiciones defensivas frente al neoliberalismo, proponiendo medidas operativas para encarar los problemas que afectan la vida nacional, en particular en lo tocante al nuevo papel del Estado. Un enfoque “neoestructural” abierto y flexible es un marco útil para asumir los nuevos desafíos.

Bibliografía

- Annis, S. (1986): The shifting evidence of poverty lending at the World Bank. R. Feinberg (comp.), *Two worlds: The World's Bank next decade*, Washington, DC.: Overseas Development Council.
- Ashby, R. (1971): *An introduction to cybernetics*, Londres: Chapman and Hall.
- Bacha, E. y R. Feinberg (1985): The World Bank and structural adjustment in Latin America, *Texto para Discussão* N° 100, Rio de Janeiro: Pontificia Universidade Católica.
- Baker, J. (1986a): Statement before the Subcommittee of Foreign Operations of the Committee of the Budget, Senado de los Estados Unidos. Washington, D.C., marzo.
- _____ (1986b): Statement before the meetings of the Interim Committee of the IFM and Development Committee of the World Bank and the IFM, Washington, D.C., abril.
- Balassa, B., G. Bueno, P. Kuczynski y M. Simonsen (1986): *Toward renewed economic growth in Latin America*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Banco Mundial (1985): Report and recommendation of the President of the World Bank to the Executive Director on a proposed SAL to Chile. Washington, D.C., octubre.
- Bitar, S. (1987): La inversión extranjera en el nuevo contexto internacional. El impacto de la política de Estados Unidos en América Latina. G. Martner (comp.). *América Latina en el mundo de mañana*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Bock, D. y C. Michalopoulos (1986): The emerging role of the Bank in heavily indebted countries. *Finance and development*, vol 23, N° 3, Washington, D.C.: FMI/Banco Mundial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1985): *Crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/L/333(Sem. 22/6)/Rev/1). Santiago, Chile.
- _____ (1986): *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones* (LC/G. 1440 (Conf. 79/3)). Santiago, Chile. Publicado posteriormente en la serie Cuadernos de la CEPAL, N° 55.
- CEPAL/ONUDI (1985): *Industrialización y desarrollo tecnológico, Informe N° 1*, Santiago, Chile.
- Conable, B. (1986): The Bank's mission in a changing world. *Finance and development*, vol. 23, N° 4. Washington D.C.: FMI/Banco Mundial.
- Council of Economic Advisors (1986): *The economic report of the President*, Washington, D.C.
- Estados Unidos de Norteamérica, Departamento de Estado (1985): The World Bank. *Gist*, Washington, D.C., diciembre.
- Fajnzylber, F. (1985): Políticas industriales de Estados Unidos, Europa y Japón. Impacto en América Latina. Presentado a seminario en el Instituto de Investigaciones Europeas Latinoamericanas (EURAL), Buenos Aires.
- _____ (1986): Opciones de especialización industrial para Chile, *Documento de Trabajo*, N° 28, Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo, julio.
- Feinberg, R. (1986): La deuda latinoamericana: renegociando el costo del ajuste. Feinberg R. y R. French-Davis (comps.), *Más allá de la crisis de la deuda*. Presentado al Encuentro del Grupo de Economía del Diálogo Interamericano. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) Santiago de Chile, marzo.
- Fishlow, A. (1985): El estado de la ciencia económica en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo (BID): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1985*, Washington D.C.: BID, Cap. 5.
- Haggard, S. (1985): The politics of adjustment. *Industrial organization*, vol. 39, N° 3.
- Helleiner, G. (1986): Policy-based lending and the World Bank: A look at the Bank's new role. Feinberg (comp.), *op cit.*
- Hertzberg, D. (1987): Citicorp's Reed Outline Path on Third World debt. *The Wall Street Journal*. 28 mayo.
- Ibarra, D. (1986): Crisis y sector externo en América Latina. Feinberg R. y R. French-Davis (comps.), *op. cit.*
- Iglesias, E. (1985): Exposición presentada a la Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, N° 26, (LC/G. 135). Santiago de Chile, agosto, pp. 59-64.
- INTAL (Instituto para la Integración de América Latina) (1985): *Estadísticas de intercambio comercial de los países latinoamericanos, 1980-84*, Buenos Aires.
- Kuwayama, M. (1986): Productos básicos de América Latina: Evolución reciente, perspectivas y políticas. *Cono Sur*, Santiago de Chile.
- Latin America Economic Report* (1986). Londres: Latin American Newsletters Ltd., 31 de marzo.
- _____ (1987): Londres: Latin American Newsletter Ltd., 31 de julio.
- Malan, P.; W. Fritsch, y M. de Paiva Abreu (1986): *Latin America in the world economy 1985-86*. Caracas: Sistema Económico Latinoamericano (SELA). *Mimeo*.
- Morgan Guaranty Trust Company of New York (1986): *World Financial Markets*. Nueva York, abril-mayo.
- _____ (1987): *World Financial Markets*. Nueva York, junio-julio 1987.
- Nelson, J. (1986): The diplomacy of policy-based lending: R. Feinberg (comp.), *op cit.*
- Payer, Ch. (1986): The World Bank: A new role in the debt crisis? *Third World Quarterly*, abril.
- Pérez, C. (1986): Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto. C. Ominami, *La tercera revolución industrial*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Pfefferman, G. y F. Jaspersen (1986): Adjustment with growth in Latin America. Presentado al encuentro del Grupo de Economía del Diálogo Interamericano. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), Santiago, Chile.
- Sachs, J. (1986): Conditionality and the debt crisis: some thoughts for the World Bank: Universidad de Harvard, Boston. *Mimeo*.
- Schaffer, J. (1986): Estados Unidos desea mejorar y fortalecer la condicionalidad de los bancos multilaterales de desarrollo. usis, Embajada de los Estados Unidos, Santiago, Chile.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (1985): *La política económica de Estados Unidos y su impacto en América Latina*, México, D.F.: Siglo XXI, Editores.
- _____ (1986): Informática, desarrollo y soberanía. *Capítulos*, N° 12, Caracas.
- Varas, A. (1986): Límites a las opciones de desarrollo: las

- políticas de defensa nacional. *Repensar el futuro*, Faletto, E. y G. Martner (Comp.). Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Toru, Y. (1986): Trade and finance issues for the newly industrialized countries: a Japanese perspective. Presentado al Seminario The future of the Global Economy, The Asia Pacific Association of Japan, Nueva York.
- Yung Whee Rhee (1984): A framework for export policy and administration. Serie *Industry and finance*, vol. 10, Washington D.C.: Banco Mundial.

Los desafíos de América Latina en el mundo de hoy

*Guillermo
Maldonado Lince**

El artículo analiza diversos desarrollos, de largo y mediano plazo, en la economía y la política internacionales, precisando su impacto sobre América Latina. A continuación se estudia el escenario regional y especialmente la actual crisis económica, destacando los esfuerzos realizados por América Latina para mejorar su actual situación.

Frente al balance de restricciones y logros así conformado se plantean varios desafíos para la región: la consolidación de la democracia, la preservación de la paz, la recuperación de un margen de maniobra para avanzar en el proceso de desarrollo, el aumento de la autonomía en la formulación y aplicación de políticas y la generación de un nuevo impulso a los procesos de integración.

Para responder a estos desafíos, América Latina requiere un conjunto de respuestas. Ellas incluyen el diseño de una estrategia alternativa del desarrollo, el incremento de la cooperación regional, un cambio cualitativo en el tipo de inserción internacional de nuestros países y la puesta en práctica de una Zona de Paz en la región. La comunidad internacional tiene una responsabilidad al respecto, ya que la materialización de dichos logros está condicionada por una economía internacional estable, así como por la reducción del peso de la deuda y del proteccionismo. El artículo concluye que el desarrollo, la integración y la democracia son los pilares de un proyecto político de y para América Latina.

*Director de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL.

El autor agradece especialmente los comentarios formulados a este trabajo por el señor Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

I

El escenario internacional y su impacto sobre América Latina

1. *Las relaciones entre las superpotencias*

Las relaciones entre las dos superpotencias han tenido siempre una influencia política decisiva en el ámbito de las relaciones internacionales, pues su comportamiento refleja, en esencia, la estructura del poder mundial. La convivencia entre ambas conoce períodos de alta tensión y otros de aparente calma, pero su enfrentamiento ideológico es permanente y se manifiesta en distintas regiones del mundo. Los efectos económicos de esta pugna se traducen en un pasmoso incremento del gasto en armamentos, sustrayéndolo de su natural destino productivo y de la cooperación internacional para el desarrollo. La acumulación de este gasto ha creado, a su vez, un arsenal nuclear suficiente para terminar con cualquier signo vital sobre la faz del planeta. Están en jaque dos objetivos fundamentales de las Naciones Unidas: la paz y el desarrollo.

Sin embargo, en medio de enfrentamientos ideológicos y de conflictos localizados —Medio Oriente, Golfo Pérsico, Afganistán y Centroamérica— se han registrado en el pasado reciente algunos avances apreciables en las negociaciones que las dos superpotencias mantienen sobre desarme, lo cual puede llevar a una necesaria y constructiva distensión mundial.

El inusitado incremento del gasto en defensa está en la raíz del déficit fiscal de los Estados Unidos, lo cual hace que ese país, cuya gravitación en las economías latinoamericanas es muy considerable, compita con la región en la búsqueda de esos recursos financieros que América Latina precisa con tanta urgencia para impulsar su desarrollo económico y social.

Los próximos meses serán claves para el desenlace de las negociaciones sobre desarme, y sería deseable que, en futuras reuniones cumbre, las dos superpotencias no solamente eliminen los arsenales nucleares, sino que den prioridad a la consolidación de la paz, al impulso al desarrollo económico y social y al pleno reestablecimiento del multilateralismo y de la cooperación internacional.

2. *Las relaciones entre los países desarrollados*

Los principales países industrializados de economía de mercado están atravesando un período de importantes mutaciones estructurales, lo cual modifica la forma tradicional de relación entre ellos. Pese a la unidad con que, hasta ahora, han enfrentado a los países socialistas en el plano político —principalmente mediante su respaldo a los Estados Unidos en su enfrentamiento con la URSS, que se refleja en las distintas alianzas militares y estratégicas— en esta década han aparecido signos de fricción en el ámbito económico.

En el comercio internacional, por ejemplo, los principales copartícipes comerciales del mundo libran una incansable batalla, que ha puesto de moda un proteccionismo cada vez más profundo, persistente y complejo, así como una beligerancia inusitada en el uso de las represalias, mecanismo en cuyo uso se traduce el poder de negociación de cada una de las partes. Paralelamente, ese enfrentamiento ha terminado por sobrepasar las reglas del GATT, para dar paso a la aplicación de nuevos conceptos y normas que no han sido convenidos internacionalmente. En el fondo, esos conflictos comerciales son signos de la mayor o menor rapidez y eficacia con que cada uno de los países industrializados absorbe el cambio tecnológico que está en pleno auge.

Los continuos roces comerciales y financieros se ventilan en negociaciones directas entre los principales países desarrollados, en el marco de la coordinación macroeconómica convenida en las reuniones en la cumbre, con lo cual han terminado atribuyéndose un poder casi omnímodo no consagrado por la comunidad internacional. Es así como fijan mediante negociaciones intergubernamentales tipos de cambio y tasas de interés, hechos que están muy lejos de la ortodoxia que se predica pero no se practica. Sin embargo, los conflictos que esos países enfrentan no marcan una tendencia divergente a largo plazo en lo económico y en lo político. Son expresiones de un reajuste productivo en busca de una convivencia y una especialización distintas, lo cual modificará, sin duda, la actual división internacional del trabajo. Se diferenciará no solamente entre centro y periferia, sino que habrá más de un centro —en lo económico— y distintas periferias, más o menos deterioradas.

Este reajuste se expresa, entre otras for-

mas, en grandes desequilibrios macroeconómicos entre los principales países desarrollados de Occidente, los cuales no han podido solucionarse en el marco de la coordinación convenida. Esto ocurre aunque se ha negociado una apreciable devaluación de la divisa norteamericana frente a las monedas de Europa y Japón y se han fijado niveles adecuados a las tasas de interés, de manera que los recursos financieros de los países con superávit puedan fluir con facilidad para cubrir los empeñados déficit fiscal y comercial de los Estados Unidos. Por supuesto, esta coordinación macroeconómica y las negociaciones consiguientes no tienen en cuenta los intereses de América Latina, cuyos flujos comerciales y financieros se ven hondamente modificados.

Pese a todo, los déficit norteamericanos se mantienen, y los Estados Unidos reclaman a sus principales copartícipes una mayor dinamización de su nivel de actividad económica, lo que éstos se resisten a hacer, no solamente por temor a reavivar presiones inflacionarias, sino porque en algunos casos hay factores culturales encarnados en hábitos que favorecen más el ahorro que el consumo. En todo caso, parece acentuarse la conclusión de que los países desarrollados no pueden conciliar, por la vía de políticas ortodoxas, los objetivos de pleno empleo y estabilidad de precios.

Todos estos hechos, unidos a la falta de ajuste y control internacional de los desequilibrios macroeconómicos de los principales países desarrollados, pone en evidencia la necesidad de reformar adecuadamente el sistema financiero y monetario internacional, tal como lo ha planteado reiteradamente el Grupo de los 24, e incluso algunos países desarrollados.

En suma, no obstante la creciente internacionalización de las políticas y de los hechos económicos nacionales, la economía mundial ha dejado de ser una banda transmisora de impulsos dinámicos hacia América Latina. Por el contrario, difunde inestabilidad, recesión y costos asimétricos para adaptarse a circunstancias nuevas.

3. *La crisis del multilateralismo*

La organización del sistema de relaciones económicas internacionales después de la segunda gran guerra fue una visión del mundo desde el Norte, visión que estaba en función del multilateralismo, de la misma manera que éste lo estaba

tanto de la estructura de poder mundial como de la división internacional del trabajo que se había consolidado.

Los países latinoamericanos y los demás países en desarrollo no podían participar en ese esquema sin que existiera un tratamiento especial y diferenciado en su favor, pues las reglas del juego se diseñaron para facilitar las relaciones Norte/Norte antes que las Norte/Sur. De aquí surge la larga y conocida lista de medidas por las que tanto han bregado los países del Tercer Mundo en los foros internacionales: la Parte IV del GATT, la creación de la UNCTAD, el sistema generalizado de preferencias (SGP), los códigos de conducta, los convenios internacionales de productos básicos, para no mencionar sino algunos.

La única alternativa viable para los países en desarrollo fue acomodarse al esquema multilateral creado por el Norte, lo cual, de alguna manera, lo modifica y erosiona. No cabe duda que en este hecho desempeña un papel preponderante la presencia masiva del mundo en desarrollo en las Naciones Unidas y en otros foros multilaterales, y su función importante ya sea como mercado para las exportaciones de manufacturas de los centros, o como fuente de aprovisionamiento de productos primarios. Esto es lo que ha ido perfilando con nitidez la interdependencia de la que tanto se habla, pero que es sustancialmente asimétrica y se da entre desiguales.

La experiencia de los últimos años muestra una clara tendencia declinante del multilateralismo en favor de un trato directo basado más en el "poder" específico y real de cada uno de los países, muy lejos de las reglas y de la conducta más propia de la "cooperación" entre Estados soberanos.

El multilateralismo, como se practicó en la posguerra, ya no está en función de la nueva visión del mundo que indudablemente existe en el Norte desarrollado. Las transformaciones estructurales que están teniendo lugar en los países más avanzados, expresadas en la revolución tecnológica —algunos le llaman "la tercera revolución industrial"—, en el auge de los servicios y en la internacionalización de las actividades económicas, configuran una suerte de período de transición hacia nuevas formas de producción, de poder y de relaciones entre Estados. A este período corresponden, además, la inestabilidad, los

cambios y los nuevos fenómenos que se observan tanto en el sistema de comercio internacional, como en el financiero y monetario.

En síntesis, en la visión del Norte, el multilateralismo ya no está en función ni de la nueva estructura del poder mundial ni de la emergente división internacional del trabajo. En contraste, para los países de América Latina, el multilateralismo es válido y necesario. Es la vía más idónea para atenuar los desequilibrios en el poder económico y en el poder político que existen entre los Estados. ¿Por qué, si no, escoge el propio Norte un foro multilateral para consagrar las reglas de un nuevo sistema de comercio internacional de bienes y servicios? Es, sencillamente, porque esto aún confiere legitimidad. Al multilateralismo, visto desde América Latina, aún le quedan retos grandes que enfrentar: mantener la paz; impulsar el desarrollo; detener el deterioro del sistema de comercio internacional; reestablecer la estabilidad y la equidad financiera, reformando el sistema monetario internacional; solucionar, en un ámbito político, el problema del endeudamiento externo; y responder eficazmente a las necesidades de los países en desarrollo, a fin de hacer más equitativa, simétrica y dinámica su participación en la economía internacional.

4. *La revolución tecnológica*

No cabe duda alguna que América Latina enfrenta hoy un mundo que cambia y progresa a un ritmo muy rápido y en direcciones a veces sorprendentes. El desarrollo de la microelectrónica, de la informática y de las telecomunicaciones, junto con otros derivados de la investigación espacial, ha hecho llegar al mercado internacional servicios que antes o no existían, o, si los había, no eran transables internacionalmente.

El avance simultáneo de la informática y de las telecomunicaciones ha dado lugar a la denominada telemática que continúa y entrelaza, a nivel internacional, los servicios que se derivan de estas actividades: informaciones comerciales, financieras, turísticas, científicas, diseños, patrones para control de calidad, celebración de contratos a distancia, etc. Esto permite la prestación internacional de servicios sin circulación de personas y sin controles aduaneros en la frontera, y la aplicación de estos adelantos al ámbito de la salud, la educación y otras áreas sociales. Los

países desarrollados, que ya dominan las nuevas tecnologías, se han constituido rápidamente en exportadores netos de este tipo de servicios al resto del mundo.

Estos servicios, para poder desarrollarse en el futuro, precisan de bienes de capital y otros equipos generalmente vinculados a la "alta tecnología", los cuales constituyen la infraestructura por la cual se deslizan las corrientes de información que se transan bajo la forma de servicios. En consecuencia, vale la pena tener presente que el comercio internacional de servicios supone la posibilidad de efectuar previa o simultáneamente las inversiones en infraestructura, y de contar con los equipos necesarios. Aquí se expresa con toda claridad la íntima vinculación que existe entre "comercio de servicios", "comercio de bienes" e "inversiones relacionadas con los servicios".

Estas consideraciones acentúan la percepción de que las determinantes económicas del comercio internacional de servicios no son una mera ampliación de las del comercio internacional de mercaderías y no tienen por qué regirse por las mismas reglas.

Resulta cada vez más evidente que las transacciones vinculadas directa o indirectamente a la prestación de estos servicios ejercerán una influencia decisiva sobre el desarrollo futuro de los países del Tercer Mundo. No solamente se modifica todo el concepto de las ventajas comparativas, sino que quedan incluidos aspectos estratégicos, geopolíticos, culturales e, incluso, de seguridad nacional, que se derivan de la conexión a redes mundiales de información gestadas, procesadas y distribuidas por los principales países industrializados de Occidente.

Los países latinoamericanos, al igual que otros países en desarrollo, son importadores netos de servicios y poseen industrias incipientes en la mayoría de estas nuevas y revolucionarias materias. En cambio, los países industrializados son exportadores, poseen industrias eficientes en este campo, invierten sumas importantes en investigación y desarrollo básico y de adaptación, y todo esto está estrechamente vinculado a su comercio exterior. Estas ideas aclaran el interés con que los países desarrollados buscaron la inclusión de estos temas en el temario de la Ronda Uruguay, y la necesidad correlativa de que América Latina se prepare para enfrentar una negocia-

ción que es mucho más trascendente que las anteriores rondas multilaterales que han tenido lugar en el marco del GATT.

De todas estas transformaciones se desprende con claridad que hay una división internacional del trabajo "emergente" que, en la misma línea de la actual, dejaría a la América Latina en una periferia productora de materias primas, pero frente a un centro o centros mucho más lejanos por la velocidad de su progreso tecnológico. Este es el reto al que América Latina debe enfrentar. Es la clave del siglo XXI. Y esta emergente división del trabajo reflejará no solamente la nueva estructura productiva del mundo, sino un nuevo equilibrio en el poder mundial; lo cual exigirá, ciertamente, un nuevo ordenamiento institucional a nivel internacional que la sustente. Para todo esto la región debe prepararse. Y no queda mucho tiempo.

5. La ortodoxia que se predica y no se practica

Entre los fenómenos derivados del escenario internacional y su impacto sobre los países de América Latina se encuentran no sólo hechos, sino también ideas. Por ejemplo, la respuesta a la gran depresión de 1930 en las principales sociedades industrializadas de Occidente, y que tuvo un gran impacto sobre el pensamiento acerca del desarrollo en América Latina en la posguerra, fue el paradigma keynesiano. Este se caracteriza por la conjugación del libre funcionamiento de los mercados con un Estado benefactor que se ocupa no sólo de atenuar los ciclos recurrentes de prosperidad y depresión, sino de ofrecer ocupación y un mínimo de bienestar a toda la población. Los excesos cometidos en aras de ese paradigma dieron origen gradualmente, en muchas sociedades industrializadas, a una nueva ortodoxia tendiente a favorecer el juego irrestricto de las fuerzas del mercado como el instrumento primordial de asignación de recursos, destacando el papel de los individuos y de las empresas privadas como los agentes de cambio, y reduciendo el del Estado, por consiguiente, a establecer las reglas mínimas y resguardar el orden.

Se postula, además, que el paradigma es válido tanto para sociedades del centro como las de la periferia. Para estas últimas, se preconiza una vía hacia el desarrollo que sigue la pauta y las

soluciones técnicas elaboradas conforme a la visión de los países industrializados. Ellas se transmiten entre otras formas, a través de los componentes coactivos que forman parte de las normas de condicionalidad a que los países de la región han de someterse al buscar apoyo financiero externo. En esa pauta ocupan un papel prominente el desmantelamiento de las trabas al comercio exterior, con miras a que sean los precios internacionales los que contribuyan a una asignación óptima de los recursos; la adopción de políticas macroeconómicas "correctas", tendientes a evitar desequilibrios internos y externos; y la reducción del papel del Estado, en relación a los agentes privados, los cuales, según se aduce, son los que reaccionan en forma dinámica y creativa a las señales del mercado. Se sostiene, además, que la optimización de las tasas de crecimiento es compatible con el bienestar común, valga decir, con consideraciones de equidad.

Cabría formular tres tipos de comentarios que sí reflejan un consenso que se va extendiendo por América Latina. En primer término, no existe motivo alguno para pensar que los enfoques acaso válidos para una sociedad lo sean necesariamente para otra, ni mucho menos que los modelos teóricos aplicables a la realidad de una economía industrializada contemporánea tengan validez al aplicarse a los sistemas productivos latinoamericanos. Ello refleja una burda simpli-

ficación de un proceso que no admite una teoría de validez universal. En segundo lugar, se trata de una ortodoxia que se predica, pero no se practica en las mismas sociedades en que se postula. Algunos ejemplos de ello, que afectan de manera muy directa a la América Latina, se encuentran en los desequilibrios macroeconómicos que caracterizan a la principal economía desarrollada del mundo —y sus múltiples repercusiones sobre el crecimiento económico internacional—; las políticas de subsidios a la producción y exportación de productos agrícolas seguidas en la mayoría de las economías industrializadas de Occidente; y el creciente proteccionismo que afecta al comercio internacional. Finalmente, las tesis dominantes hacen abstracción de restricciones y realidades de diversa índole, incluso su grado de sustentación política y su aplicabilidad en un contexto internacional complejo y cambiante. Como se reitera más adelante, aun aquellos países de la región que se han movido en la dirección de una mayor apertura de sus economías han encontrado resistencias de origen externo para insertarse de manera distinta en la economía internacional. Así, para muchos países latinoamericanos, las políticas de liberalización, más que facilitar la recuperación de sus respectivas economías, han contribuido a mantener el nivel de actividad de las economías industrializadas, al atenuar la caída en el nivel de sus exportaciones a la región.

II

El escenario regional

1. Rasgos generales

Es innegable que la América Latina de hoy ha sufrido grandes e importantes transformaciones. Su aparato productivo se ha diversificado. Se han ejecutado obras de infraestructura que han demandado no solamente grandes inversiones y el uso de modernas tecnologías, sino audaces diseños para vencer obstáculos de la naturaleza que han sido un reto a la capacidad nacional de ejecución. Paralelamente, se comprueba que los modelos de desarrollo que se han aplicado no han logrado eliminar inequidades distributivas

dentro de las sociedades nacionales. Aún persisten flagelos como la extrema pobreza, el hambre, la desnutrición, la mortalidad infantil, la desigualdad de oportunidades que ofrece la vida en sociedad, la interrupción constante e ilegítima de los períodos democráticos, etc. Todas éstas son realidades con que se ha encontrado el renovado esfuerzo democrático de la región al asumir la dura responsabilidad de guiar los destinos nacionales en esta hora crucial.

Los años de esta década han sido paradójicos. Uno de los logros más importantes de los

pueblos latinoamericanos ha sido, sin duda, la reconquista de la democracia como sistema de gobierno y como forma de vida. La comunidad internacional ha aplaudido sin reservas este proceso, pero las realidades que han debido enfrentar en lo económico se han convertido en una seria amenaza no solamente a las posibilidades de reanudar el camino del desarrollo, sino a la paz social y a la supervivencia de la propia democracia. Sin embargo, la reconstrucción de los sistemas democráticos y el reestablecimiento de las libertades civiles se ha constituido en el principal muro de contención de la crisis económica, al hacer más tolerables los sacrificios en materia de bienestar. Esto es así porque las medidas adoptadas por los gobiernos democráticos, aun cuando sean objeto de debate y desacuerdo en el plano interno, tienen de partida un elemento nuevo que es fundamental: legitimidad.

Sin embargo, el muro de contención democrático ha soportado presiones que están minando sus bases. No es posible pensar en que pueda continuar la sangría del ahorro interno en nombre del servicio de la deuda externa. No resiste análisis el pensar que el retroceso en la calidad de vida y en el nivel de ingreso pueda prolongarse más en nombre del ajuste recesivo que se impone a la región y el cual no tiene, en la economía internacional, ningún elemento de contrapartida que compense los sacrificios latinoamericanos. Forzar más los hechos significaría correr el riesgo de que los rezagos y carencias en el dominio económico terminen por devorar los logros en el dominio político, y la región se sumerja, nuevamente, en un oscuro período de autoritarismo y agitación social.

Una lección significativa de estos azarosos años es que los fenómenos económicos ni se gestan ni se aplican en un vacío teórico. Tienen lugar dentro de un cuerpo social vivo, donde existen ideas e intereses a veces excluyentes. Resulta ahora más difícil que antes trazar una línea divisoria tajante entre lo político y lo económico. Quizás es más propio pensar que el manejo económico forma parte sustancial de la conducción política de los países, con todas las implicaciones que eso tiene.

2. La crisis económica

La crisis del decenio de 1980 en América Latina no tiene paralelo en la historia, no solamente

porque ha hecho retroceder el proceso de la región en una década —para algunos países en casi 25 años—, sino porque se inscribe en un contexto internacional distinto del pasado.

La región ha debido enfrentar serios desequilibrios externos, adoptando medidas para ajustarse a una nueva circunstancia. El ajuste se hizo con gran seriedad y una cuota muy grande de sacrificio de legítimas y muchas veces postergadas aspiraciones populares, en el entendido de que la economía internacional cumpliría con los requerimientos de contrapartida, esto es, que se reactivaría el crecimiento, que se reducirían las tasas de interés, que se eliminaría el proteccionismo y que se restablecerían las corrientes de capital hacia la región. Nada de ello ha sucedido. Las señales que transmite el sector externo son, más bien, elementos de confusión, de inestabilidad y de incertidumbre. Ha habido, sin lugar a dudas, una enorme asimetría en el costo del ajuste. Se ha transferido al exterior un porcentaje demasiado grande de la capacidad regional de crecer y de ahorrar, tendencia que es imprescindible detener e invertir, no solamente con el esfuerzo propio de América Latina, sino con la decidida colaboración de la comunidad internacional.

De todos los elementos de la crisis, el que alcanza tonalidades espectaculares por su volumen e implicaciones es el de la deuda externa. Es, a no dudarlo, el escollo más difícil de sobrepasar si se quiere reanudar la senda del desarrollo económico y social de la región. Entre 1977 y 1986, el endeudamiento externo de América Latina creció de 120 a 390 mil millones de dólares. Los factores que más influyeron en ese notable incremento fueron la fuga de capitales y la capitalización de intereses exagerados. El déficit comercial, a nivel regional, explica tan sólo un 17% de ese aumento en el decenio.

Si se proyecta un crecimiento de las exportaciones latinoamericanas, del 6% hasta fines del siglo —algo bastante cercano al promedio histórico— y se dedica el 20% de esos ingresos al servicio de la deuda —intereses solamente—, el endeudamiento sería, al comenzar el siglo XXI, de 675 mil millones de dólares, aproximadamente.

Visto desde esta perspectiva, el problema del endeudamiento tiene solución solamente si se lo entiende como responsabilidad conjunta de deudores y acreedores, que debe ventilarse en un diálogo que involucre a gobiernos y sectores pri-

vados, y se acepta que la deuda no tiene, realmente, su valor nominal. En otras palabras, para resolver el problema de la deuda, ésta debe reducirse a un tamaño que sea equitativo y manejable, y que reconozca el legítimo derecho de América Latina al desarrollo.

Las tasas de interés, junto con los tipos de cambio, son dos elementos de la economía mundial que tienen una decidida influencia en el comportamiento económico de los países latinoamericanos. Se ha mantenido, casi invariablemente, que las tasas de interés, sobre todo, son el fruto del libre juego de las fuerzas del mercado. Algo similar sucede con los tipos de cambio, sobre todo a partir de 1971, cuando se adoptaron los tipos de cambios flotantes. Sin embargo, el desconcierto que reina en el sistema financiero y monetario internacional ha demostrado que su fijación no corre a cargo del mercado, sino que es el resultado de cuidadosas negociaciones realizadas entre un reducido grupo de países industrializados, en el marco de la llamada coordinación macroeconómica. Para América Latina, el nivel de las tasas de interés ha sido el principal mecanismo de extracción de recursos financieros y de multiplicación del volumen de su deuda externa.

Los problemas latinoamericanos se han agudizado por la crisis estructural de los productos básicos que exporta la región y que constituyen las tres cuartas partes de sus ingresos anuales de divisas. Al colapso sin precedentes de los precios internacionales, que coloca a la mayor parte de los productos en niveles muy inferiores a su costo de producción, se suma el exceso de oferta, generado por la necesidad de exportar para cumplir con las exigencias de los programas de ajuste y de servicio de la deuda. Además, hay algunas tendencias preocupantes tanto a corto como a mediano y largo plazos. En lo inmediato, hay una evidente contracción de la demanda en el mercado mundial como fruto de las condiciones financieras imperantes —especialmente las elevadas tasas de interés— y de las políticas y prácticas proteccionistas de los países desarrollados. Esto se refuerza por la viciosa estructura de la comercialización internacional, que deja en manos de los productores una porción ínfima del precio final que alcanzan los productos en el mercado de destino. Sin embargo, lo más serio se muestra hacia el horizonte más mediato. Hay una caída en los programas de inversión en el sector, pues

nadie arriesga inversiones sin saber, a ciencia cierta, si puede vender o no en el mercado internacional. Hay un grado insuficiente de elaboración de los productos primarios que América Latina exporta, lo que resta valor agregado y dinamismo a las exportaciones. Es grave el impacto que el cambio tecnológico de los centros tendrá, irremediablemente, en la producción y en el consumo de los productos básicos. El caso del acero puede ser ilustrativo: la tendencia declinante de la demanda es irreversible, pues se registra aun en períodos de expansión económica de los países desarrollados de Occidente. Los cambios tecnológicos estimulan la utilización cada vez mayor de productos sustitutivos, como es el caso de los sintéticos versus los artificiales y el uso de nuevos materiales como la fibra óptica y los anunciados superconductores.

Como si todo lo anterior no fuera suficiente, el poder de compra de las exportaciones de productos básicos se deteriora cada vez más, constituyéndose en otro mecanismo de extracción de los recursos latinoamericanos. Pero el desafío mayor es que América Latina, para dejar de ser exportadora de materias primas, necesita alcanzar un alto grado de eficiencia en su producción y comercialización, pues esa es la fuente principal de acumulación de que disponemos y, en consecuencia, la mayor posibilidad de ahorrar para invertir y diversificar el aparato productivo. Y este es un proceso que puede tomar muchos años, pero que es preciso iniciar ahora.

A la caída de los ingresos por exportaciones de productos básicos, se agrega la abrupta retracción del financiamiento externo, no solamente de la banca privada internacional, sino de los organismos como el Fondo Monetario, el Banco Mundial y el BID. Con estos últimos se está bordeando ya la misma situación que con la banca privada: corrientes financieras negativas. Es una situación que raya en lo absurdo.

El comercio internacional ha estado sometido en los últimos años a intensas presiones que han sobrepasado la validez y la credibilidad de las reglas internacionalmente convenidas. Los tipos de cambio flotantes han introducido elementos de incertidumbre, siendo difíciles de superar y modificar, por medios artificiales, la dirección y la estabilidad de las corrientes comerciales. Las políticas y prácticas proteccionistas utilizan un arsenal de barreras arancelarias y no arancelarias,

no solamente para garantizar el mercado local a las actividades productivas nacionales, sino para agredir las producciones eficientes de los países latinoamericanos en sus mercados y en los de terceros. Se utilizan subsidios a la producción y exportación, que los países industrializados, al mismo tiempo, condenan como prácticas desleales a las que responden con medidas de represalia comercial. En algunos países desarrollados, la tendencia proteccionista se manifiesta en proyectos de ley que modifican totalmente los conceptos del comercio internacional —la reciprocidad, por ejemplo— hasta el uso puro y simple del poder de voto en organismos internacionales de financiamiento para negar recursos a proyectos de desarrollo en sectores que compitan con sus producciones nacionales. Es preciso que, en un ámbito multilateral, se pueda resolver la contradicción que significa el que, por una parte, se demande a la región vincularse más a la economía mundial incrementando sus exportaciones y, por otra, se le cierren los mercados no solamente para sus productos básicos sino también para sus manufacturas.

El proteccionismo no solamente perjudica a las exportaciones de los países en desarrollo. También afecta las relaciones entre los países miembros de la OCDE, cuya secretaría ha formulado toda suerte de advertencias sobre los efectos negativos de las políticas y prácticas proteccionistas para la economía internacional y para la eficiencia y competitividad de los distintos sectores productivos. Especial atención ha merecido en meses recientes el tema de los productos agrícolas, estando sobre la mesa de negociaciones de la Ronda Uruguay una propuesta para eliminar en una década todos los subsidios a la producción y a las exportaciones. Algunos países latinoamericanos, junto con otros en desarrollo y desarrollados, trabajando mancomunadamente en el Grupo de Cairns, han tenido una activa participación para lograr que se dé prioridad al desmantelamiento del proteccionismo agrícola en las negociaciones del GATT. Es un ejemplo que podría aplicarse con éxito a otros sectores de la negociación económica internacional.

3. *Las consecuencias*

La crisis económica de América Latina, además de aguda y larga, ha sido generalizada y polifacética. Aunque sus consecuencias han sido más se-

veras y prolongadas en algunos países que en otros, ella ha afectado tanto a las economías grandes de la región como a las medianas y pequeñas; a los países exportadores de petróleo y a los que dependen totalmente de las importaciones para su abastecimiento de combustible; a las economías que habían avanzado relativamente más por la senda del desarrollo y también a las más pobres y con estructuras productivas menos diversificadas.

El carácter excepcional de la crisis se ha manifestado, asimismo, en el deterioro simultáneo y persistente de los principales indicadores económicos. En efecto, en muchos países, junto con caer la producción o reducirse su ritmo de crecimiento, ha empeorado la situación del empleo y disminuyeron las remuneraciones reales. Al mismo tiempo, se han acentuado y generalizado los procesos inflacionarios y se agravaron los problemas del sector externo.

Así, a pesar de su recuperación parcial en 1986, en el conjunto de la región el producto interno bruto por habitante fue ese año 7% más bajo que en 1980 y superó apenas al que se había alcanzado en 1977. Es más: como al mismo tiempo se deterioró en forma aguda y persistente la relación de precios del intercambio y aumentaron considerablemente las remesas netas de intereses y utilidades al exterior, la baja del ingreso nacional por habitante —que refleja en mejor forma los niveles medios de vida— fue mucho más pronunciada (-13%) que la del producto por persona.

Esta última baja subraya, asimismo, el grado muy considerable en que los esfuerzos internos de ahorro y producción realizados por los países se han visto frustrados por la evolución desfavorable del entorno externo. Ello se ha debido, en primer lugar, a que las economías de América Latina para financiar la cuantiosa transferencia neta de recursos hacia el exterior en los últimos años, han tenido que exportar mucho más que lo que importan, con la consiguiente reducción de los bienes y servicios que quedan efectivamente disponibles para el consumo o la inversión. Y esta brecha entre los esfuerzos internos de producción y ahorro y los beneficios del consumo y la inversión se ha visto ensanchada, en segundo lugar, por el deterioro constante y agudo de la relación de intercambio, que ha obligado a exportar un volumen cada vez mayor de bienes y

servicios para obtener la misma cantidad de productos importados.

Otro aspecto particularmente grave de la crisis ha sido la caída de la inversión. En el conjunto de la región, ésta disminuyó en 30% en los últimos seis años, y en muchos países la baja fue aún más pronunciada e implicó que, en algunos, ni siquiera se pudiera cubrir la depreciación del acervo de capital. Así, además de afectar negativamente las condiciones de vida actuales, la crisis también ha comprometido gravemente las posibilidades de elevar con rapidez el nivel de vida en el futuro.

Por otra parte, dado el alto ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo, la declinación de la actividad económica y la caída de la inversión han sido acompañadas de un fuerte aumento de las tasas de desocupación abierta y la ampliación de distintas formas de subempleo. En efecto, pese al descenso de la desocupación en la mayoría de las principales ciudades de la región a partir de fines de 1985, la desocupación abierta en general registró mayores niveles en 1986 que en 1980.

Los efectos sociales negativos derivados del deterioro de la situación del empleo se han visto agravados, además, en muchos casos por mermas importantes de las remuneraciones reales, como también por la contracción sufrida en muchos de ellos por los gastos públicos en educación, salud y vivienda, como consecuencia de la aplicación de políticas dirigidas a reducir el desequilibrio fiscal. De este modo, y no obstante los esfuerzos realizados por los gobiernos para mantener aquellos programas o servicios que benefician más directamente a los grupos más desvalidos, en muchos de los países de la región ha aumentado la pobreza extrema, mientras que la distribución del ingreso y de las oportunidades, que era ya muy dispar, se ha tornado aun menos equitativa.

Estos rasgos —que constituyen algunas de las manifestaciones más ostensibles y dolorosas de la crisis— se han acompañado de otros, menos visibles, pero no menos graves. Entre éstos se destaca la reducción del margen de maniobra disponible para la política económica y, en particular, para la política fiscal. Mientras los ingresos públicos se han visto constreñidos por la declinación o crecimiento lento de la actividad económica y por la fuerte baja de los precios de los principales

productos de exportación, los gastos del gobierno han sido presionados por el crecimiento rápido e incesante de los pagos de intereses de la deuda pública. En estas circunstancias, los gobiernos han enfrentado a menudo el dilema de reducir otros egresos —que son vitales para satisfacer apremiantes y legítimas necesidades de los grupos más pobres o que son indispensables para fortalecer el dinamismo y autonomía del proceso de desarrollo— o de tratar de mantener estos gastos, financiándolos a través de mecanismos que han reforzado las presiones inflacionarias. Así la transferencia negativa de recursos al exterior causada por el aumento de los pagos de intereses y la contracción radical del financiamiento externo, no sólo ha limitado el desarrollo, al restringir violentamente la capacidad para importar y absorber una cuota considerable del ahorro interno, sino que ha limitado las funciones redistributivas y promotoras del desarrollo de los gobiernos y ha contribuido asimismo a acelerar la inflación.

4. *Avances frente a la adversidad*

Los pueblos latinoamericanos han dado muestras de una vitalidad que estaba lejos de la previsión más optimista. No solamente han capeado el temporal de la crisis más grave de su historia, sino que han encontrado modos de crecer y de ahorrar, aun cuando su esfuerzo haya sido sucionado desde fuera. Han recuperado la libertad y la democracia en un proceso cuya viabilidad había sido cuestionada desde dentro y desde fuera. Hoy imperan, mayoritariamente, regímenes de derecho, responsables de sus actos ante parlamentos legítimamente elegidos por sus pueblos, lo cual ha permitido, en un ambiente de respeto a los derechos humanos y a las libertades civiles, adoptar penosas medidas de austeridad económica que han postergado muchas de sus más apremiantes necesidades. En algunos casos, los pueblos se han expresado electoralmente respecto de los rumbos adoptados por los gobiernos, imponiendo diálogo, convivencia y pluralismo democráticos, así como afianzamiento o enmienda de los caminos trazados.

Paralelamente, ha sido posible el mantenimiento de la paz entre los países de la región y, salvo un lamentable incidente fronterizo a comienzos de esta década, no han existido conflictos armados entre países latinoamericanos, pese

a que existen litigios de vieja data que merecen una solución pacífica. El prolongado y complejo conflicto centroamericano parece haber encontrado un cauce de solución auténticamente sub-regional, al suscribirse los acuerdos presidenciales de Esquipulas II, los cuales constituyen un acto de soberanía latinoamericana en Centroamérica de extraordinario significado. La acción persistente e incansable de los países que forman el Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo han dado el marco regional indispensable para que los acuerdos de Esquipulas tengan la necesaria viabilidad. La paz y el fortalecimiento de los procesos democráticos en los países de Centroamérica pondrán de relieve la vocación histórica de unidad que prevalece entre ellos.

En los últimos meses han tenido lugar trascendentes esfuerzos por alcanzar fórmulas de integración que tengan una verdadera incidencia en el desarrollo y en la relación entre los países de la región. Los acuerdos alcanzados por la Argentina y el Brasil, y el de éstos con Uruguay, constituyen un importante ejemplo de voluntad política aplicada a crear una sólida interdependencia regional. El intercambio comercial se concibe como un síntoma de buena salud en la creación de interdependencias reales y permanentes entre los países que se integran, pero el eje principal, es la interdependencia y la cooperación en el sentido más amplio, dotándose de los instrumentos necesarios para incursionar en el campo del cambio tecnológico, llave de entrada al siglo XXI.

El Grupo Andino, luego de un marcado deterioro en su funcionamiento general y de una

creciente desarticulación entre sus países miembros, ha vuelto a tomar un sendero que posibilitará su presencia activa en los foros de la integración y cooperación regionales, al haberse suscrito el Protocolo Modificatorio y adoptado un Programa de Transición para la recuperación de los niveles de comercio recíproco.

La Rueda Regional de Negociaciones de la ALADI, tras largos meses de estudios, concentra su esfuerzo en un ambicioso programa de expansión y recuperación del comercio. Se ha puesto en marcha una Preferencia Arancelaria que, si bien es modesta, abre las puertas para que la región disponga de un instrumento multilateral que ampare y estimule el intercambio.

Estos nuevos vientos que soplan en la renovada atmósfera de la América Latina democrática deben ser utilizados para impulsar la unidad de la región, única fórmula válida para salir de la agobiante crisis que se prolonga peligrosamente.

Venciendo viejas barreras y prejuicios, se ha establecido en América Latina una nueva diplomacia al hacerse habituales los contactos entre Presidentes y Cancilleres y al acentuarse el trabajo mancomunado para el logro de la paz en Centroamérica. Esto condujo a la constitución del Grupo de Río, fundado en valores e ideales comunes respecto de la democracia y de la unidad latinoamericana. Todo esto permitió programar una primera cumbre presidencial exclusivamente latinoamericana, la cual tiende a institucionalizar un foro para la concertación política del más alto nivel en la promoción del desarrollo, la integración y la democracia latinoamericanas.

III

Los desafíos

Ante el balance de logros y obstáculos reseñado brevemente en párrafos precedentes, América Latina enfrenta hoy múltiples y complejos desafíos, que incluyen no sólo superar los efectos de la crisis económica del decenio de 1980, sino defender y fortalecer el proceso de democratización

que forma parte inherente del desarrollo; consolidar los avances logrados en las tres décadas anteriores en materia económica y social; y, a la vez, superar los problemas estructurales de viejo cuño y prepararse para las condiciones radicalmente distintas del siglo XXI.

De manera más concreta, gobiernos y sociedades civiles deberán organizarse para el cumplimiento de los siguientes objetivos:

En primer lugar, consolidar la democracia. Sólo gobiernos imbuidos de legitimidad ofrecen el trasfondo en que se viabiliza la movilización de sociedades enteras en torno a metas nacionales y valores superiores como la igualdad, la libertad civil, y la justicia. Y sólo procesos ampliamente participativos permiten escoger, con el apoyo consensual de la población, la mezcla y el grado en que habrá de intentarse alcanzar diversos objetivos, y jerarquizarlos en el tiempo, tanto para asegurar mejores condiciones de vida a la población como para conservar la democracia.

En segundo lugar, y muy vinculado con lo anterior, se persigue preservar y consolidar la paz en la región, como reflejo de la solidaridad y hermandad latinoamericana. Ello apuntalaría la cooperación intrarregional, permitiría centrar toda la atención en el desarrollo —político, económico y social—, contribuiría a reducir el armamentismo, y fortalecería la voz de América Latina frente a terceros países. En ese contexto, el proceso recién iniciado de asegurar una paz firme y duradera en Centroamérica, y los esfuerzos por evitar conflictos en el Atlántico sur, son obje-

tivos prioritarios e indeclinables de toda la región.

En tercer lugar, se encuentra la impostergable y compleja tarea de recobrar la capacidad de alcanzar el desarrollo. Ello entraña, entre otros aspectos, transformar la estructura productiva de la región, tanto para atender la demanda interna y regional como para mejorar la inserción de los países de la región en la economía internacional; impulsar reformas estructurales tendientes a mejorar la distribución de los frutos del crecimiento económico; superar los desequilibrios macroeconómicos que han impedido el ajuste expansivo y la estabilización en años recientes; y lograr un aprovechamiento racional de los recursos naturales y del medio ambiente de la región.

En cuarto lugar, América Latina precisa ganar autonomía en la formulación y aplicación de sus políticas económicas, lo cual tiene expresiones a nivel de cada país, en el marco de la cooperación intrarregional, y en la manera cómo la región se inserte en el contexto internacional.

Finalmente, el cumplimiento de los objetivos anteriores requerirá, sin duda, elevar el grado de interdependencia entre los países de la región, lo cual precisa un nuevo impulso a los procesos de integración.

IV

Las respuestas

1. *Estrategias alternativas del desarrollo latinoamericano*

En América Latina es necesario cerrar la brecha que media entre lo que se declara y lo que se hace. A los gobiernos democráticos de la región les corresponde la tarea de convertir todas las aspiraciones sociales postergadas en hechos reales, justamente en un momento en que la economía mundial y la herencia del autoritarismo imponen severas restricciones a la capacidad de maniobra para diseñar y aplicar políticas económicas acordes con las necesidades y realidades de cada una de las sociedades nacionales.

Ha quedado plenamente demostrado que no existe un modelo teórico que sea universalmente válido para el desarrollo económico de los países latinoamericanos. Lo que es necesario es construir un marco conceptual que tenga en cuenta tanto las realidades latinoamericanas, como las cambiantes y fluidas circunstancias del entorno internacional, a fin de que los países puedan recuperar la capacidad de crecer.

Los problemas más graves son los externos, sobre los cuales los países latinoamericanos ejercen poco o ningún grado de control. Hay, también, problemas internos cuya gama es muy amplia, dada la creciente heterogeneidad que existe en América Latina. Deben ser resueltos mediante políticas que tengan consenso interno, el cual debe lograrse por las vías que los propios sistemas democráticos señalen como las más apropiadas.

Crecer, en consecuencia, no es solamente el fruto de la voluntad de los países de la región. Se precisan condiciones externas que tornen viables los proyectos políticos nacionales. Si las señales que transmite la economía mundial continúan siendo desfavorables, como hasta hoy, no les quedará otro remedio a los países latinoamericanos que plantearse un desarrollo tornado hacia adentro de la región, sustituyendo importaciones no por preferencia doctrinaria, sino por fuerza de las circunstancias, tal como sucedió en el pasado. Esta solución no sería viable si los países no liberasen los recursos que hoy día dedi-

can al servicio de la deuda externa, hecho que generaría turbulencias inmanejables en el sistema financiero internacional.

La situación actual de América Latina es de una extrema y peligrosa vulnerabilidad frente al sector externo. Por ello es necesario transitar hacia una posición de autonomía para diseñar y aplicar políticas económicas que permitan el crecimiento, para lo cual es necesario esclarecer las responsabilidades que les corresponden a las economías industrializadas. En el marco de una economía mundial creciente y asimétricamente integrada, es necesario que todas las partes cumplan un papel definido, a fin de que la distribución de los frutos de una economía internacional en expansión sea más equitativa.

2. *La toma de nuestras propias responsabilidades*

Es necesario tomar conciencia de que América Latina no conseguirá ningún resultado favorable por generación espontánea. Ello será siempre el fruto de decisiones políticas deliberadas. Los gobiernos democráticos están dispuestos a enfrentar con decisión los desafíos que encaran para lograr el crecimiento. Hay hechos que dependen de los propios países, los cuales pueden gestar medidas dirigidas por ellos mismos, que dependan, fundamentalmente, del grado de decisión política con que se haga frente a las realidades de hoy y a los desafíos del mañana.

Está claro que en circunstancias como las actuales, volver a tomar el camino del desarrollo es una tarea que está fuera del alcance de cada uno de los países latinoamericanos por separado. Es necesario, de una parte, el fortalecimiento de la cooperación e integración regionales y, de otra, la organización y el ejercicio de un poder de negociación en el plano internacional. La simultaneidad necesaria en el manejo de estas dos líneas de política permite eliminar una vieja y nociva dicotomía: la de trabajar "hacia adentro" o "hacia afuera" de la región. Lo que se postula es trabajar "desde adentro" de la región para lograr

un cambio cualitativo de su inserción en el mundo contemporáneo. Un poder de negociación real para la región puede lograrse solamente en la medida en que las posiciones hacia el exterior estén respaldadas por esfuerzos serios, ciertos y solidarios de cooperación e integración en el plano regional. Así tendrá dos características necesarias y fundamentales: credibilidad y eficacia. La experiencia de las negociaciones internacionales demuestra, con claridad meridiana, que las posiciones meramente declarativas y reivindicatorias no tienen destino cierto en la mesa de las negociaciones internacionales.

Sobre estas bases será posible poner nuevamente las economías nacionales en una perspectiva de crecimiento cierto y estable. Juntos, los países latinoamericanos pueden viabilizar el desarrollo industrial del futuro, la forma de salir de la condición de exportadores de materias primas, fórmulas para liberar recursos que hoy se destinan al servicio de una pesada deuda externa, y métodos para ir generando y adaptando conocimiento tecnológico que permita diversificar el aparato productivo.

Hay un compromiso de agotar todos los esfuerzos para lograr un ajuste con crecimiento a las nuevas circunstancias regionales e internacionales, y cambiar cualitativamente la inserción de América Latina en el mundo de hoy y del mañana. Los gobiernos democráticos deben poner toda su voluntad política al servicio de estos propósitos.

3. *La corresponsabilidad de la comunidad internacional*

El escenario que se prevé hacia el futuro ha de tener en cuenta la interdependencia de los países, el derecho latinoamericano al desarrollo, y la necesidad de que la región participe activamente en el crecimiento económico, en la generación y difusión del progreso técnico, en la división internacional del trabajo, en la toma de decisiones que le afectan y en la organización institucional. Para eso es imprescindible que América Latina tome iniciativas que salvaguarden sus intereses, y que la comunidad internacional asuma sus propias responsabilidades, al menos respecto de los siguientes temas:

a) La creación de un ambiente internacional más estable y favorable para el desarrollo, el cual

debería comenzar por una reactivación de las economías de los países industrializados.

b) Una solución de fondo, en forma urgente, al tema de la deuda externa de América Latina. Acreedores y deudores deben dialogar políticamente y lograr una reducción del tamaño de la deuda, como única fórmula para poder servirla y crecer. No es posible prolongar más la transferencia de divisas desde la región al mundo industrializado.

c) La búsqueda de coherencia y viabilidad —tanto económica como política— a los programas que el FMI y el Banco Mundial “recomiendan” a los deudores latinoamericanos. Se hace hincapié en un desarrollo encabezado por las exportaciones, pero se pasa por alto el proteccionismo de los países industrializados. El ajuste estructural de los países de la región no tiene como contrapartida el desmantelamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias en sectores no competitivos de los países desarrollados. Un sistema de comercio internacional más favorable para los países en desarrollo amplía la capacidad de éstos para crecer y hacer frente a sus obligaciones externas.

d) Una reforma del sistema financiero y monetario internacional que permita, entre otros propósitos, un efectivo ejercicio de la vigilancia internacional sobre las principales economías desarrolladas, que preste atención especial a la evolución de los tipos de cambio, tasas de interés, corrientes de comercio y de capital, así como de los equilibrios fiscales, de conformidad con los objetivos de crecimiento previstos en el Artículo 1 del Convenio Constitutivo del FMI.

e) Estructurar un sistema de comercio estable, predecible, transparente, no discriminatorio, universal y duradero, de tal manera que pueda ser un instrumento para el crecimiento y servir para la solución coherente de los problemas de la deuda externa, de los financieros y monetarios y, por cierto, de los que hoy prevalecen en el comercio internacional.

La enumeración anterior no debe ser entendida como parte de la larga lista de demandas que los países en desarrollo han planteado invariablemente desde hace más de dos décadas al Norte desarrollado. Debe entenderse, más bien, como la reiteración de un lúcido diagnóstico hecho en 1964 por Raúl Prebisch a la primera UNCTAD. De allí en adelante los problemas se han

agravado y han surgido otros nuevos, en un contexto distinto. La comunidad internacional, particularmente los países desarrollados, deberían percibir que en la solución de los problemas mencionados hay un ancho cauce para el encuentro de intereses coincidentes, lo cual permitiría que la cooperación internacional volviera a ser el instrumento más eficaz para la reactivación económica mundial y el progreso de los países en desarrollo.

4. *La cooperación e integración regionales*

Frente a los avances y retrocesos que, con los ciclos, ha tenido la integración latinoamericana, se ha reiterado que es un proceso que cuenta con el apoyo político de los gobiernos; pero los sectores empresariales, públicos y privados, la miran con reservas nacidas de la falta de credibilidad, por el incumplimiento de compromisos jurídicamente asumidos.

Lo que la integración no ha sido es un proyecto político de los latinoamericanos. La dimensión política de la integración ha sido siempre relegada a un plano más que secundario o, de hecho, marginada. Ha prevalecido una visión más "comercialista", como si integrarse fuera acumular el mayor número posible de operaciones de compraventa. Se analiza la integración y se decide sobre ella solamente en círculos de las burocracias nacionales o en élites empresariales. Cuando esos elementos se tornan adversos, se percibe el vacío político y la ausencia de otros actores que le den vida. Entre esos ausentes ha estado la comunidad política de la región, que es la que puede lograr que la integración pase a formar parte integral de los proyectos políticos nacionales y que haya una conciliación articulada, racional y armónica entre los objetivos nacionales y los de la región considerada como un conjunto.

La integración y la cooperación regionales deben servir, en consecuencia, para coadyuvar en el cumplimiento de las responsabilidades internas que cada país asuma, y para ampliar la capacidad de acción frente a terceros países, mediante el ejercicio de su poder de negociación en el plano internacional.

La inserción cualitativamente distinta de la región en el mundo contemporáneo tiene no

solamente una expresión económica, sino, quizás, principalmente política. Esto requiere una nueva diplomacia regional, que sea capaz de presentar a la América Latina como un conjunto y no solamente como un grupo de países, y sea capaz de persuadir a los países desarrollados, incluidos los del campo socialista, a entablar negociaciones sobre temas concretos de la pauta económica y política del entorno internacional. Solamente la acción conjunta de la región en el plano internacional, firmemente asentada en los esfuerzos internos de cooperación e integración, puede garantizar el éxito a un empeño como éste.

La profundización de la democracia, la integración regional y la cooperación política requieren una nueva concepción de seguridad latinoamericana que haga posible la implantación progresiva de una zona de paz en Centroamérica, Sudamérica y el Caribe. América Latina debe identificar sus intereses compartidos en materia de seguridad, para superar las hipótesis de conflicto entre países hermanos y enfrentar en conjunto las amenazas externas, el narcotráfico y el terrorismo que afectan a la región. Es urgente desarrollar un sistema de seguridad regional que fortalezca los regímenes democráticos y estimule la cooperación e integración latinoamericanas.

La puesta en práctica de una Zona de Paz en América Latina es un proceso progresivo que debe reconocer las particularidades y los mecanismos adecuados a las realidades propias de Centroamérica, Sudamérica y el Caribe. Entre otras iniciativas, es posible considerar, en el marco nacional, subregional y regional, algunas como las siguientes: políticas de estímulo a la cooperación fronteriza; compromisos para renunciar al uso de la fuerza como forma de resolución de los conflictos pendientes entre países de la región; limitación equilibrada del gasto en armamentos; mantenimiento de la desnuclearización militar de América Latina; medidas para impedir la regionalización e internacionalización de conflictos internos; medidas conjuntas para reducir la carrera armamentista global; estímulo a la distensión entre las superpotencias; y políticas de información y educación que promuevan, en la región, los valores permanentes de la paz. El estímulo a las políticas de eliminación de la extrema pobreza permitirá una mejor aplicación de soluciones políticas a las diversas formas de vio-

lencia e internacionalización de las tensiones internas, cuya continuidad conspira contra la seguridad y la paz en América Latina.

Desarrollo, integración y democracia son, en consecuencia, los pilares de un proyecto político

latinoamericano. En su ejecución se plasman los más caros ideales de los Gobiernos miembros del Grupo de Río. Se trata de un proceso gradual en que la responsabilidad es de todos los países y de todos los actores sociales.

La comercialización internacional de productos básicos y América Latina*

*Mikio Kuwayama***

Los países en desarrollo han tenido entre sus principales preocupaciones su insuficiente participación en las actividades de comercialización de sus exportaciones de productos básicos, y la consiguiente baja proporción que obtienen de su precio final al consumidor. Considerando en general que el comercio internacional se realiza en un mercado estrictamente controlado, sobre todo por parte de las empresas transnacionales, el trabajo procura destacar ciertos rasgos característicos de la comercialización de los productos básicos. El autor sostiene que los productos básicos exportables importantes para la región no suelen comercializarse mediante transacciones intrafirma, a diferencia de lo que sucede con las exportaciones de manufacturas, en las que dichos mecanismos tienen gran presencia. Se afirma en el texto que la mayor parte del comercio mundial de muchos productos básicos se encuentra en manos de un número relativamente reducido de compañías comercializadoras transnacionales, que manejan múltiples productos. A continuación, el autor presenta una exposición teórica respecto de las modalidades de operación de las compañías comercializadoras transnacionales, así como de sus funciones y de los servicios que prestan. El autor afirma que los países de la región tal vez deban aspirar a crear y utilizar este tipo de compañía para sus propios fines. Tras examinar el deficiente desempeño de entidades internacionales, regionales y estatales en el ámbito de la comercialización de los productos básicos, el autor concluye que tales entidades deben tomar un papel más activo en dicha comercialización, ya sea mediante iniciativas propias o bien mediante una función más eficaz de coordinación de políticas entre países de dentro y fuera de la región.

*En el presente artículo prosigue el examen de algunas consideraciones conceptuales elaboradas en un documento de la División de Comercio Internacional y Desarrollo titulado *Comercialización y estructura de los mercados de productos básicos de América Latina y el Caribe* (LC/R. 508).

**Funcionario de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. El autor agradece a Armando Di Filippo sus útiles observaciones sobre un borrador previo de este artículo.

Introducción

Una de las preocupaciones principales de los países de América Latina y el Caribe ha sido velar por el buen desempeño del sector de los productos básicos, debido a su supuesta capacidad de generar ingresos de exportación en escala suficiente para financiar el desarrollo y sobre todo, ahora, para generar los recursos financieros externos que se necesitan. Como una consecuencia natural de esta constatación, una parte sustancial de las actividades de investigación de la CEPAL se han orientado al examen de las especificidades de dicho sector y a la búsqueda de soluciones para los problemas que lo aquejan.

Como se sabe, los escritos del doctor Raúl Prebisch han marcado un hito en la evolución de la política internacional sobre productos básicos. Sus trabajos de comienzos de la década de 1950 terminaron con la idea consabida de la economía clásica de que como consecuencia de los rendimientos decrecientes en la producción de productos básicos, emanados de una extensión de tierra fija, del aumento de la población y de la acumulación de capital, los precios de dichos productos deberían subir a la larga en relación con los precios de las manufacturas. Prebisch argumentaba a su vez, que la división internacional del trabajo —que relega a los países en desarrollo a la condición de productores de productos básicos y a los países industrializados a la de productores de manufacturas— contenía en sí una división asimétrica de los beneficios. Sostenía que los países del centro, por su calidad de importadores y consumidores de productos básicos recibían los beneficios resultantes de su menor precio, gracias al aumento de la productividad. Recalcaba que el centro recibía además otros beneficios, pues los aumentos de productividad del sector manufacturero quedaban retenidos en sus propios mercados internos, ya que la fuerza de trabajo organizada se apropiaba de gran parte de dichos aumentos al percibir mejores ingresos, con poca presión consiguiente a la baja de los precios. En cambio, la fuerza de trabajo de los países en desarrollo era desorganizada y excedentaria, lo que reducía su capacidad negociadora y permitía que la mayor parte de los aumentos de productividad laboral se tradujera en mayores utilidades. Como la tasa de rentabilidad era lo suficientemente remunerativa, el sector comercial de la periferia podía seguir aumen-

tando su oferta, cediendo parcialmente los frutos del progreso tecnológico al bajar los precios en los mercados mundiales. A su juicio, estos múltiples beneficios que recibía el centro a expensas del empobrecimiento de la periferia tenían consecuencias sobre el ingreso que se perpetuaban agravando todavía más la asimetría.

En su informe a la UNCTAD I, Prebisch (1964), identificaba la tendencia al deterioro persistente de la relación de intercambio para los países exportadores de productos básicos como la principal limitación externa al proceso de desarrollo. Sostenía que el punto focal de la política internacional debía ser el establecimiento de convenios sobre productos básicos con el fin de revertir la persistente tendencia a la baja del precio de los productos básicos exportados por los países en desarrollo y la promoción de medidas racionales por parte de los países desarrollados a fin de establecer un mejor acceso a sus mercados internos para los productos básicos producidos por los países en desarrollo. Prebisch reconocía que en el caso de muchos productos no iba a ser factible tal vez revertir la persistente tendencia a la baja del precio que afectaba a los países en desarrollo exportadores mediante el solo arbitrio de la intervención intergubernamental en los mercados mundiales en la forma de convenios sobre productos básicos, sobre todo para aquellos productos que iban a encarar una fuerte competencia de parte de los productos sintéticos y sucedáneos. En dichos casos, propiciaba el empleo de un mecanismo de financiamiento compensatorio para contrarrestar cualquier deterioro de la relación de intercambio.

En suma, en vez de depender exclusivamente del libre juego de las fuerzas del mercado para estimular el desarrollo, la lógica del argumento de Prebisch demandaba acciones intergubernamentales positivas destinadas concretamente a corregir el empeoramiento de la relación de intercambio, a mejorar las perspectivas de ingreso por concepto de exportaciones de productos básicos y a reducir las fluctuaciones transitorias de dichos ingresos, especialmente para los intereses de los países en desarrollo, sobre una base no recíproca. Esta interrelación entre política de productos básicos y desarrollo, formulada por Prebisch, ha formado la base de todas las negociaciones y propuestas de política sobre productos básicos debatidas con posterioridad en la CE-

PAL y en la UNCTAD así como en otros foros internacionales.

Como lo atestigua la historia de postguerra de las negociaciones internacionales sobre productos básicos, los argumentos del Dr. Prebisch siguen válidos y su validez se ve fortalecida si se toma en cuenta *primero*, la condición tan marginada del sector de los productos básicos¹ y *segundo*, el hecho de que sus propias propuestas, formuladas hace más de 35 años, se han debatido constantemente en las mesas de negociación (por ejemplo, en la reciente UNCTAD VII, celebrada en Ginebra en julio de 1987), pero lamentablemente con muy pocos resultados concretos.

Las acciones correctivas propuestas inicialmente por Prebisch han encarado desde un comienzo la fuerte oposición de las economías de mercado desarrolladas, mientras que los países socialistas han mantenido una actitud indiferente frente a esas iniciativas internacionales. La falta de progreso en las negociaciones sobre productos básicos refleja en gran medida las diferencias crecientes de criterio entre los países del Sur que perciben la necesidad de intervenir el mercado y los del Norte que insisten en la necesidad de buscar soluciones que se atengan al libre juego de las fuerzas del mercado. Los supuestos implícitos formulados por las economías de mercado desarrolladas sobre los mercados de productos básicos son: que existe una competencia perfecta con una elevada movilidad de los factores y que las imperfecciones del mercado son inexistentes. La lógica de esta filosofía del *laissez faire* lleva no sólo a la conclusión de que toda regulación o intervención en el libre juego de las fuerzas del mercado produciría una mala asignación de recursos,

¹Los precios de los productos básicos han revelado tendencias muy desfavorables tanto en términos nominales como reales —los precios reales de los productos básicos cayeron un 30% entre 1980 y 1986 y han llegado a un nivel inferior al de la gran depresión (1932). La pérdida acumulativa resultante de la relación de intercambio en la presente década alcanzó a 93 000 millones de dólares para los países en desarrollo en su conjunto. Además de este deterioro persistente de los precios, los problemas principales que afectan a este sector son: la caída constante de la participación de los productos primarios en el comercio mundial; la declinación constante de la participación de los países en desarrollo en los ingresos de exportaciones de los productos básicos y el papel creciente que tienen estos países en las importaciones de dichos productos; y los cambios estructurales que deprimen la demanda y aumentan la oferta.

sino que además los problemas inherentes a los mercados de productos básicos serían de carácter cíclico y no estructurales. Además, los países desarrollados han considerado en general estas acciones correctivas exclusivamente en función de sus intereses comerciales, a diferencia de un empeño común que forma parte de una estrategia global de desarrollo y de cooperación internacional, como lo había previsto Prebisch.

La percepción por el Sur de que los problemas de productos básicos son "estructurales" se ha visto reforzada en el período posterior a la segunda guerra mundial debido a la transnacionalización de ese sector. Hoy los países en desarrollo tienen que lidiar no sólo con los problemas relativos a las violentas fluctuaciones de precios y al deterioro de su relación de intercambio, sino también con la distribución desfavorable de los ingresos de exportaciones, en particular entre los productores del Sur y las empresas transnacionales que ejercen una poderosa influencia sobre la comercialización de los productos básicos. La estructura de la comercialización internacional de productos básicos, que es el tema del presente artículo, ha asumido fuertes elementos oligopólicos y/o oligopsonicos, con el resultado de que un número comparativamente pequeño de empresas ha pasado a manipular el grueso del comercio mundial. La limitada participación de los productores del Tercer Mundo en el precio final al consumidor de las exportaciones de productos básicos tiene como contrapartida una comunidad mercantil muy organizada.

La reestructuración del sistema internacional de comercio de los productores básicos ha sido uno de los puntos focales de los diálogos Norte-Sur. El Programa Integrado para los Productos Básicos, definido en la resolución 93 (IV) de la UNCTAD, aprobado sin disenso por la comunidad internacional en Nairobi en 1976, conviene específicamente en la necesidad de una mayor participación de los productores del Tercer Mundo en la comercialización y el transporte de productos básicos y en un mejor acceso de dichos productores a los mercados de los países industrializados. En otras palabras, dicho Programa ha venido solicitando, entre otras cosas, la adopción de medidas internacionales para "mejorar los sistemas de comercialización, distribución y transporte de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo, inclui-

do el incremento de su participación en tales actividades y en los ingresos procedentes de ellas".

Durante el curso de las negociaciones que siguieron, se reconfirmó el mandato de Nairobi tanto en la UNCTAD V celebrada en Manila en 1979 como en la UNCTAD VI reunida en Belgrado en 1983, conviniéndose en que debía acelerarse la formulación de la cooperación internacional en esas zonas concretas². Sin embargo, pese a estos esfuerzos no ha habido propuestas de acción concretas, y, lo que es peor, la tendencia reciente de los países industrializados frente a estos problemas ha sido la de escabullirse y cuestionar incluso el mandato de la UNCTAD³.

El deprimente historial de negociaciones internacionales durante más de una década y las posiciones rígidas de los países desarrollados sobre estas cuestiones significaría que en realidad hay pocas perspectivas de alcanzar resultados positivos con la cooperación Norte-Sur. La experiencia reciente apoya asimismo la conclusión de que la búsqueda de soluciones eficaces para los múltiples problemas inherentes al sector de productos básicos dentro del marco exclusivo de los convenios tradicionales sobre productos básicos con la participación de los países productores y consumidores tampoco servirá de mucho⁴. En consecuencia, si los países en desarrollo buscan el

²En Manila, por ejemplo, se aprobó sin disenso la resolución 124 (v) que reafirma la necesidad de establecer un marco de coordinación internacional, en el contexto global del Programa Integrado para los Productos Básicos, en la esfera de la comercialización y distribución de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo. En esa ocasión se acordó tener en cuenta, entre otras cosas, los siguientes elementos del sistema de comercialización desde la perspectiva del Tercer Mundo: i) la mejora de la transparencia de los mercados, incluidas, en su caso, las medidas necesarias para mejorar el funcionamiento de las bolsas de productos básicos; ii) el aumento del apoyo financiero y técnico para el desarrollo de los sistemas de comercialización y distribución de los países en desarrollo; iii) el examen de los contratos, prácticas y acuerdos que rigen la comercialización de los productos básicos; y iv) la eliminación de las barreras a la competencia leal entre las empresas de comercialización de los países desarrollados y las de los países en desarrollo.

³Las opiniones divergentes entre los países industrializados y los países en desarrollo respecto a los temas de la comercialización y la elaboración de productos básicos figuran en UNCTAD (1985 a; 1985 b).

⁴Una síntesis de los acontecimientos que llevaron a esta conclusión se encuentra en CEPAL (1983 a).

mejoramiento rápido de las actividades de comercialización internacionales, tienen que buscar soluciones alternativas. El objetivo del presente artículo es facilitar el debate sobre posibles soluciones para lograr esas metas.

En la sección I se procuran identificar primero las características principales de los mercados de productos básicos mediante el examen de las transacciones estadounidenses intrafirma, y entre partes relacionadas. El análisis de las primeras se basa más que nada en los datos contenidos en una publicación reciente, *United States Direct Investment Abroad 1982: Benchmark Survey Data*, mientras que el de las últimas se basa en una información, no confidencial pero inédita, suministrada por la División Exterior de la Oficina del Censo de los Estados Unidos. Esa información sobre el comercio de importación en los Estados Unidos entre partes relacionadas en 1981, es quizá la única fuente de datos más actualizada y global que permite un examen acabado de la estructura de comercialización de productos básicos, pero por lo que sabe el autor no ha sido analizada en otra parte⁵. Dada la importancia de los Estados Unidos en el comercio global de productos básicos, y sobre todo para la región latinoamericana⁶, los resultados procedentes, de dichas fuentes de datos deberían poner de relieve algunas características principales de los sistemas de dicho comercio.

Los resultados obtenidos sugieren que aun-

⁵El profesor G. Helleiner, de la Universidad de Toronto, ha escrito una serie de documentos pioneros en que analiza esta base de datos hasta el año 1977 (Helleiner, 1981 a). El presente artículo versa sobre las cifras comerciales correspondientes a 1981. No se dispone de información más reciente, ya que la oficina del Censo de los Estados Unidos decidió suspender esta recopilación a partir de esa fecha. Mientras que en el estudio de Helleiner sobre el comercio estadounidense entre partes relacionadas se abarcan todos los grupos de productos provenientes de todos los países, en este artículo se hace mayor hincapié en el sector de productos básicos, con especial referencia a América Latina y el Caribe. Idealmente, el análisis debería incluir datos similares correspondientes a otros países industrializados, pero lamentablemente no se dispone de ellos.

⁶Los Estados Unidos absorben más de 30% de las exportaciones de productos básicos de América Latina y el Caribe. Además, en vista de la importancia permanente de los productos básicos en el comercio global estadounidense-latinoamericano—que representa más de 75% de las exportaciones regionales a los Estados Unidos— los resultados deberían revelar algunos aspectos importantes del sistema comercial entre ambos grupos de países.

que la proporción del comercio intrafirma (o entre partes relacionadas) en las importaciones totales de los Estados Unidos es elevada (por ejemplo, el comercio entre partes relacionadas representa casi la mitad del total de las importaciones estadounidenses de mercancías en 1981), la participación de los productos primarios en dicho comercio es en general relativamente escasa. Indican también que el grado de "relación" de los productos básicos tiende a aumentar proporcionalmente con el nivel de elaboración. El conjunto de estas observaciones indicaría que la participación de las empresas *industriales* transnacionales es mayor en las zonas donde el valor agregado es elevado. Este hallazgo es corroborado por la visión somera que se da en la sección II sobre la estructura de comercialización de los productos básicos que revisten mayor interés para América Latina. En esta sección se procura desentrañar además algunos factores que expliquen esa variabilidad del comercio intrafirma (o entre partes relacionadas) entre diferentes grupos de productos.

En cambio, como se analiza en la sección III, en el caso de los productos básicos exportados en forma bruta o semielaborada las empresas *comercializadoras* transnacionales tienen una participación elevada. El nivel considerable de intermediación que entrañan esas comercializadoras, no significa sin embargo que los mercados de productos básicos se aproximen a las operaciones de libre mercado postuladas en la teoría neoclásica. En esta sección se examinan dentro de un marco teórico las características y los aspectos más destacados de los mercados de productos básicos y de sus agentes principales, concluyéndose que es escasa la aplicabilidad general de la teoría neoclásica a los comportamientos de dichos mercados.

En la sección IV se examinan las experiencias de algunas asociaciones de productores y la participación en ellas de los países latinoamericanos con el objeto de extraer algunas lecciones para el futuro. Se analiza también el desempeño de las organizaciones de comercialización estatales latinoamericanas. Se sostiene que si bien las capacidades de consultoría y coordinación de dichas organizaciones han acarreado algunas mejoras substanciales en las industrias respectivas, aquellas se han preocupado muy poco de los problemas vinculados con la sobreproducción y la comercialización. El examen de esos casos parece

indicar que sólo la coordinación y la cooperación basadas en una voluntad política fuerte pueden salvaguardar los intereses comunes de las indus-

trias respectivas y que esas organizaciones deben salir a la palestra para participar directamente en las actividades de comercialización.

I

El entorno comercial de los productos primarios: un análisis basado en las transacciones “intrafirma” y “entre partes relacionadas” de los Estados Unidos

I. El comercio intrafirma de los Estados Unidos

El comercio internacional se desarrolla en condiciones de mercado estrictamente controladas donde tal vez entre 30 y 40% del comercio global se efectúa como comercio intrafirma (entendido en general como una transacción entre las entidades de la misma empresa) o entre partes relacionadas (5% o más de la propiedad del capital social). Otro 30% lo constituye probablemente el comercio estatal, y el resto incluye mercados parcialmente cautivos como resultado de subcontrataciones o de acuerdos contractuales a largo plazo (UNCTAD, 1981 a). Ultimamente, se observa un rápido aumento de los esquemas de comercio compensado, estimándose que representan por lo menos 25% del comercio mundial (Carey y McLean, 1986, p. 443). Aquel concepto ilusorio de un mercado mundial libre y abiertamente competitivo se reduce aún más como consecuencia del aumento de las barreras comerciales y no comerciales impuestas tanto por los países desarrollados como en desarrollo. Por cierto que algunas no se excluyen mutuamente.

En vista de que es un hecho ampliamente reconocido que las exportaciones de los países en desarrollo hacen frente a un grupo relativamente pequeño y organizado de compradores (por ejemplo, véase CET, 1983, capítulo 5), en esta subsección se trata de cuantificar y examinar la gravitación que tienen las empresas transnacionales en la comercialización de los productos primarios. La elección de este sector refleja su importancia vital para las economías latinoamericanas y caribeñas, pues representa aproximadamente 75% (excluido el petróleo y sus derivados,

cercano al 35%) de las exportaciones regionales de mercancías (CEPAL, 1984 b).

Por tanto, interesa conocer la medida en que las transacciones de productos básicos son intrafirma (o entre partes relacionadas) comparadas con las efectuadas entre “partes independientes”. La expresión comercio intrafirma que ocurre entre entidades vinculadas por la inversión directa⁷, incluye no sólo el intercambio comercial entre las empresas matrices y las filiales de propiedad total, y entre las empresas matrices y las filiales extranjeras en que aquellas tienen participación mayoritaria (*majority owned foreign affiliates* (MOFA), sino también entre las empresas matrices y las filiales extranjeras en que su participación es minoritaria. Las operaciones comerciales entre partes independientes son todas aquellas no realizadas a través de una negociación intrafirma, e incluyen todo tipo de ventas entre dos o más entidades independientes, para entrega inmediata o a futuro, contratos a largo plazo o arreglos preferenciales.

La tarea de analizar y cuantificar las actividades comerciales de las empresas transnacionales se ve limitada por la falta de información. No se dispone de datos globales sobre las operaciones dentro de las empresas, porque la mayoría de los gobiernos no los recopila sistemáticamente (véase la nota 5). Los Estados Unidos es el único país que recopila todos los antecedentes a este respec-

⁷Por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos se dice que hay inversión directa cuando 10% o más de las acciones con derecho a voto de una empresa extranjera son de propiedad de una entidad estadounidense.

to. Lo hace por medio del Departamento de Comercio, el cual los publica en forma de estudios periódicos. El último de ellos es *United States Direct Investment Abroad 1982*. (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1985 b). La misma entidad entrega también los resultados de encuestas anuales sobre la situación de las inversiones estadounidenses en el exterior y de las filiales estadounidenses de empresas extranjeras que operan en los Estados Unidos. Sin embargo, los datos contenidos en esos documentos no permiten un examen de las estructuras de comercialización, por país y por producto, a un nivel razonablemente detallado.

No obstante, la lectura de las publicaciones estadounidenses mencionadas y de los resultados de otros estudios sobre otros países industrializados, permiten llegar a la importantísima conclusión de que las empresas transnacionales contro-

lan gran parte de las corrientes del comercio internacional. En el caso de los Estados Unidos, se estima que en 1982, aproximadamente 40% de las importaciones y 35% de las exportaciones correspondieron a operaciones de matrices estadounidenses, con sus filiales en el exterior —entendidas como entidades que poseen 10% o más de las acciones con derecho a voto— o de matrices extranjeras con sus filiales en los Estados Unidos (cuadro 1). Asimismo, se ha observado que la proporción de operaciones intrafirma dentro de las exportaciones totales del Reino Unido aumentó de 29% en 1976 a 31% en 1980. La encuesta japonesa de 1980 revela también que el comercio intrafirma correspondió a 26% y a 25% del total de exportaciones e importaciones del país, respectivamente (Japón, MITI, 1983, cuadro 55). Una muestra de las compañías industriales más grandes del mundo dejó en evidencia que en

Cuadro 1
COMERCIO INTRAFIRMA DE LOS ESTADOS UNIDOS, 1982
(Miles de millones de dólares)

Importaciones		Exportaciones	
1. Importaciones de filiales extranjeras	83.4	1. Exportaciones a filiales extranjeras	60.2
2. Importaciones de filiales extranjeras de matrices estadounidenses	41.6	2. Exportaciones a filiales extranjeras de matrices estadounidenses	46.6
3. Total de importaciones de las filiales (1 + 2)	125.9	3. Total de exportaciones a las filiales (1 + 2)	106.8
4. Traslape entre 1 y 2	(30-35)	4. Traslape entre 1 y 2	(30-35)
5. Total de importaciones estadounidenses de mercancías	243.9	5. Total de exportaciones estadounidenses de mercancías	212.3
6. Porcentaje de importaciones de las filiales (3-4)/5	37.3 - 39.3	6. Porcentaje de exportaciones de las filiales (3-4)/5	33.8-36.2

Fuente:

- 1: Departamento de Comercio de los Estados Unidos (1984, cuadro 8). En ese estudio una filial estadounidense es una empresa comercial estadounidense en la que hay inversión extranjera directa —es decir— una sola entidad extranjera es propietaria o controla, directa o indirectamente, 10% o más de las acciones con derecho a voto si se trata de una empresa constituida en sociedad, o un interés equivalente si se trata de una empresa no constituida en sociedad.
- 2: Departamento de Comercio de los Estados Unidos (1985 b, cuadro 3). La filial se define como la propiedad directa o indirecta por parte de una entidad estadounidense del 10% o más de las acciones con derecho a voto de una empresa extranjera constituida en sociedad o un interés equivalente en una empresa extranjera no constituida en sociedad.
- 3: El total de importaciones estadounidenses se estima sobre una base censal y representa los valores de transacción f.a.s. en el puerto extranjero de exportación. Asimismo, las exportaciones totales estadounidenses se estiman sobre una base censal y representan los valores de transacción f.a.s. en el puerto estadounidense de exportación.
- 4: Conforme lo reconoce el Departamento de Comercio, las exportaciones e importaciones de las filiales estadounidenses de empresas extranjeras (item 1) no pueden agregarse sin más trámite a las exportaciones e importaciones estadounidenses vinculadas con las matrices estadounidenses (item 2), debido a que los dos conjuntos de datos se duplican. En la medida en que las filiales estadounidenses de empresas extranjeras tuvieran a su vez filiales en el exterior, se habrían considerado como las matrices estadounidenses de esas filiales extranjeras en el estudio anual de 1982. Una comparación muy preliminar entre las empresas que figuran en ambos estudios señalaba que había un traslape considerable entre las exportaciones y las importaciones, de aproximadamente 30 a 35 mil millones de dólares cada uno (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1985 c).

1977, la tercera parte de todas las exportaciones de empresas matrices consistía en ventas dentro de la empresa. Tal participación variaba de 45% para las estadounidenses, a 30% para las de Europa occidental y 17% para las japonesas (Dunning y Pearce, 1981).

Si examinamos con mayor detalle el comercio intrafirma de los Estados Unidos, veremos que el valor total de las importaciones estadounidenses vinculadas con empresas transnacionales estadounidenses ascendía a 120 800 millones de dólares en 1982 distribuidas como sigue: i) importaciones despachadas por filiales extranjeras a sus matrices estadounidenses, 41 600 millones de dólares (34.4%); ii) importaciones despachadas por filiales extranjeras a entidades estadounidenses no afiliadas, 9 800 millones de dólares (8.1%); y iii) importaciones despachadas por entidades extranjeras no afiliadas a las matrices estadounidenses, 69 400 millones de dólares (57.5%). De las tres categorías, sólo el grupo i) cae dentro de la definición y constituye parte del comercio intrafirma estadounidense. Dentro de este grupo, la encuesta de referencia de los Estados Unidos de 1982, proporciona datos sobre las importaciones estadounidenses despachadas por las MOFA a las matrices estadounidenses desglosándolas a nivel de uno o dos dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI). Las importaciones estadounidenses despachadas por las MOFA ascendieron a 38 500 millones de dólares. En el cuadro 2, estas cifras del comercio intrafirma se comparan con las importaciones totales, conforme a los grupos correspondientes de la CUCI, a fin de evaluar la importancia relativa del comercio intrafirma dentro de cada sector y entre los diferentes sectores.

Si se examinan los datos según el país sede de las filiales, como ocurre en el cuadro 2, se observa que de las importaciones estadounidenses despachadas por las MOFA 32.3% correspondieron a petróleo y sus productos, 27.4% a vehículos motorizados y sus partes y 22.1% a maquinaria. Las importaciones de otros productos fueron relativamente pequeñas. Según la región sede de las MOFA, las importaciones de los países desarrollados superaron a las de los países en desarrollo, tanto en forma global como en las categorías de alimentos, petróleo y maquinaria.

En relación al valor total de las importaciones

estadounidenses, conforme a las agrupaciones individuales de la CUCI, las que más destacan entre las despachadas por las MOFA a las matrices estadounidenses fueron las de vehículos y partes de automóviles (32.9%), maquinaria (20.9%) y petróleo y sus productos (18.4%). Respecto a las regiones en desarrollo estos tres sectores fueron los que mostraron también el mayor coeficiente de comercio intrafirma. Aunque no fue posible hacer una comparación directa, debido a la forma en que el Departamento de Comercio agregó las agrupaciones de la CUCI, puede decirse que las categorías que suelen considerarse como representativas de los productos primarios (CUCI 0-4, 68) tienen un coeficiente relativamente bajo de comercio intrafirma. América Latina no difiere significativamente de otras regiones en desarrollo en cuanto a la importancia sectorial relativa del comercio intrafirma de importación de los Estados Unidos.

2. Comercio estadounidense entre partes relacionadas (CPR)

Para un examen por países a un nivel mucho más desagregado de productos, se emplean los datos pertenecientes a la División de Comercio Exterior de la Oficina del Censo de los Estados Unidos. Se refieren al valor y al volumen de las importaciones de los Estados Unidos dentro de cada clasificación arancelaria (TSUS) desde cada país de origen siempre que provengan de "partes relacionadas". La definición de "parte relacionada" corresponde a una empresa en que 5% o más de las acciones con derecho a voto pertenecen a la otra parte con la que comercia. En tal definición se incluyen compañías con sede fuera de los Estados Unidos y empresas estadounidenses.

El examen de las cifras de 1981 indica que ese año el 49% de las importaciones totales de mercaderías de los Estados Unidos se negociaron en forma de comercio entre partes relacionadas (CPR) (cuadro 3). En general, esto coincide con las cifras de 45.0% y 48.4% correspondientes a 1975 y 1977, respectivamente, que entregan los estudios de Helleiner (1979; 1981), aunque indica una leve tendencia al crecimiento en el transcurso de esos años. La cifra global parece concordar también con los resultados obtenidos de la encuesta de referencia de 1982 recién aludida: el menor coeficiente de importación intrafirma de

Cuadro 2
SIGNIFICACION DE LAS IMPORTACIONES ESTADOUNIDENSES DESPACHADAS POR LAS MOFA
A LAS MATRICES ESTADOUNIDENSES RESPECTO AL TOTAL DE IMPORTACIONES ESTADOUNIDENSES,
POR PAIS SEDE DE LA FILIAL Y POR PRODUCTO, 1982^a
(Millones de dólares)

País sede de la filial	Total	Productos alimenticios y de animales vivos	Bebidas y tabaco	Materiales crudos no comestibles excepto los combustibles	Petróleo y productos derivados del petróleo	Carbón y coke	Productos químicos	Maquinaria	Equipo de carretera	Otro equipo de transporte	Manufacturas de metales	Otras manufacturas	Otros
CUCI	0-9	0	1	2	3	32	5	71-77	78	79	67, 68, 69	61-66,8	4,9
Importaciones totales de todos los países (i)	254 862	15 717	3 666	9 437	67 500	91	9 885	40 794	32 074	3 236	20 414	44 219	7 923
Importaciones por las MOFA, todos los países (ii)	38 533	921	272	1 471	12 437	6	1 331	8 511	10 549	262	1 026	1 714	34
(ii)/(i) (%)	15.1	5.9	7.4	15.6	18.4	6.6	13.5	20.9	32.9	8.1	5.0	3.9	4.3
Importaciones provenientes de países desarrollados ^b													
Importaciones totales (i)	147 982	5 785	2 847	6 389	16 581	85	8 634	28 433	31 534	2 956	16 030	23 142	5 653
Por las MOFA (ii)	21 813	218	210	1 017	3 494	6	1 175	3 466	10 016	245	738	1 198	30
(ii)/(i) (%)	14.7	3.8	7.4	15.9	21.1	7.1	13.6	12.2	31.7	8.3	4.6	5.2	0.5
Canadá													
Importaciones totales (i)	46 792	1 872	440	4 444	7 948	56	2 371	4 813	11 308	929	3 179	6 184	3 005
Por las MOFA (ii)	16 551	35	51	628	^{d/}	—	^{d/}	1 645	9 855	214	245	701	^{d/}
(ii)/(i) (%)	35.4	1.9	11.6	14.1		—		34.2	87.2	23.0	7.7	11.3	
CEE (10)													
Importaciones totales (i)	44 462	1 190	2 209	513	6 853	2	3 719	11 623	5 134	1 372	4 984	8 161	1 629
Por las MOFA (ii)	3 266	50	132	43	383	—	546	1 172	149	30	372	372	19
(ii)/(i) (%)	7.3	4.2	6.0	8.4	5.6	—	16.7	10.1	2.9	2.2	7.5	4.6	1.2
Japón													
Importaciones totales (i)	39 916	302	19	72	30	4	923	12 814	14 103	402	5 639	5 330	340
Por las MOFA (ii)	762	^{d/}	—	^{d/}	—	1	17	^{d/}	2	—	^{d/}	83	—
(ii)/(i) (%)	1.9		—		—	25.0	18.4		—	—		1.6	—

Importaciones
provenientes de
países en desarro-
llo^{b/c/}

Importaciones													
totales (i)	103 211	9 645	771	2 874	50 158	5	934	12 186	506	269	4 143	19 477	5 924
Por las MOFA (ii)	16 720	703	62	454	8 943	—	156	5 045	534 ^{f/}	17	288	515	3
(ii)/(i) (%)	16.2	7.3	8.0	15.8	17.8	—	16.7	41.4	105.5	6.3	7.0	2.6	—
América Latina													
Importaciones													
totales (i)	39 570	6 828	432	1 515	20 323	5	678	3 263	317	135	1 673	3 062	1 344
Por las MOFA (ii)	6 251	621	39	295	3 086	—	123	1 279	534 ^{f/}	^{d/}	72	189	^{d/}
(ii)/(i) (%)	15.8	9.1	9.0	19.5	15.2	—	18.9	39.2	168.5		4.3	6.2	
África													
Importaciones													
totales (i)	16 399	1 088	29	383	14 265	—	9	16	—	—	478	77	117
Por las MOFA (ii)	2 544	—	^{d/}	^{d/}	2 350	—	—	^{c/}	—	—	^{d/}	^{d/}	—
(ii)/(i) (%)	15.5	—			16.5								
Asia													
Importaciones													
totales (i)	47 129	1 665	309	976	15 571	—	247	8 922	189	133	1 973	16 333	578
Por las MOFA (ii)	7 925	82	^{d/}	^{d/}	3 508	—	32	3 766	—	^{d/}	^{d/}	^{d/}	^{d/}
(ii)/(i) (%)	16.8	4.9			22.5		13.0	42.2					

Fuente: Las cifras correspondientes a las MOFA se han extraído del Departamento de Comercio de los Estados Unidos (1985 b). Las cifras sobre el comercio conforme a las secciones y capítulos de la CUCI son de la publicación de Naciones Unidas, *Commodity Trade Statistics*.

Notas:

- ^a En este cuadro los datos de las filiales corresponden exclusivamente a las filiales no bancarias de las matrices no bancarias. Las filiales extranjeras en que la matriz tiene participación mayoritaria (MOFA) se definen como aquellas en que la participación de todas las matrices estadounidenses combinadas supera el 50%.
- ^b Excluye las economías de planificación centralizada.
- ^c La suma de las tres regiones en desarrollo no representa el total de los países en desarrollo, debido a la exclusión de los países de Oceanía.
- ^d Suprimida para evitar la divulgación de datos de empresas individuales.
- ^e Menos de 500 000 dólares (+/-) o 50 empleados.
- ^f Las importaciones despachadas por las MOFA superan el total general, debido tal vez a la clasificación incorrecta del equipo, partes y accesorios de transporte.

Cuadro 3
 IMPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS EN EL COMERCIO ENTRE PARTES
 RELACIONADAS (VALORES ARANCELARIOS) SEGUN LA CLASIFICACION ARANCELARIA
 DE LOS ESTADOS UNIDOS, 1981

Clasificación arancelaria de los Estados Unidos	Grupo de productos	Importaciones totales (millones de dólares) (A)	Comercio entre partes relacionadas (millones de dólares) (B)	(B) / (A) %
Clasificación 1	Productos animales y vegetales	20 261	3 440	17.0
2	Madera y papel; impresos	9 647	2 405	24.9
3	Textiles y productos textiles	9 780	1 377	14.1
4	Productos químicos y conexos	94 796	49 870	52.6
5	Minerales y productos no metálicos	5 874	1 099	18.7
6	Metales y productos de metal	97 127	61 413	63.2
7	Productos específicos; productos misceláneos y no enumerados	20 179	6 727	33.3
8	Disposición para clasificación especial	4 687	2 046	43.6
Apéndice a los rubros arancelarios		363	341	93.9
TOTAL		259 012	126 788	49.0

Fuente: Información proporcionada por la División de Comercio Exterior de la Oficina de Censos de los Estados Unidos.

un 40% (cuadro 1) podría explicarse por la diferencia que existe en la definición en cuanto al porcentaje de la propiedad del capital entre el CPR y la inversión directa (10% o más de las acciones con derecho a voto de una empresa extranjera pertenecientes a una entidad estadounidense). Las amplias variaciones de los coeficientes de CPR que se observan entre los principales grupos de productos, incluso al nivel más agregado, concuerdan también con los resultados del estudio de referencia de 1982. En general, se observó un coeficiente de CPR mayor para los bienes manufacturados, sobre todo en el sector de la industria pesada, mientras que los productos animales y vegetales y los minerales no metálicos registraron un coeficiente relativamente bajo. Los textiles y sus productos constituyeron la excepción. Dos

grupos, en los que predominan los productos químicos y los metales y los productos metálicos, representaron 74.1% del total de importaciones y 87.8% del CPR total.

El CPR puede desagregarse más utilizando las subagrupaciones de la TSUS y compararse con las importaciones totales de los Estados Unidos, como se muestra en el cuadro 4. Cabe señalar ante todo que dentro de cada clasificación arancelaria, hubo una gran variación de un producto a otro, tanto en los sectores agrícolas como los de minerales y metales. Aunque la generalización es difícil, se puede distinguir que el CPR aumenta como proporción del total a medida que se avanza desde los productos primarios —excluido el petróleo— hacia los artículos semimanufacturados. Dentro de los productos primarios, el grado

Cuadro 4
ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS: TRANSACCIONES
ENTRE PARTES RELACIONADAS SEGUN LA CLASIFICACION ARANCELARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS, 1981

Subgrupo de productos	Descripción de los productos	Valores arancelarios de las importaciones totales (miles de dólares) (A)	Valores arancelarios de las transacciones entre partes relacionadas (miles de dólares) (B)	(B) / (A) %
101	Animales vivos	359 928	45 114	12.5
102 A	Carne de aves	3 371	247	13.6
102 B	Otras carnes y preparados de carne	1 990 274	432 569	21.7
102	Carne y preparados de carne	1 993 645	432 816	21.7
103 A	Pescado fresco, refrigerado o congelado	1 282 896	495 229	38.6
103 B	Pescado seco, salado	81 440	2 928	3.6
103 C y D	Pescado, preparado o en conserva	230 901	40 176	17.4
103 E	Crustáceos y moluscos preparados o en conserva	1 333 155	236 220	17.7
103	Pescado y preparados de pescado	2 928 393	774 552	26.4
104 A y D	Leche y crema	16 088	10 286	63.9
104 B	Mantequilla y crema fresca o ácida con contenido de más del 45% de materia grasa	2 155	34	1.6
104 C	Queso y cuajada	332 062	39 202	11.8
104 D	Huevos, aves y albúminas y yemas de huevos de aves	5 541	777	14.0
104	Productos lácteos y huevos	335 846	50 299	14.1
105 A	Cueros y pieles (excepto pieles finas) sin curtir o curtidas	454 989	8 430	1.9
105 B	Pieles finas	193 795	3 538	1.8
105	Cueros, pieles y pieles finas sin curtir o curtidas	648 783	11 968	1.8
106 A	Plantas vivas	67 830	20 152	29.7
106 B	Semillas de plantas	57 714	6 387	11.1
106	Plantas y semillas	124 543	26 539	21.3
107	Cebada, alforfón, maíz, sorgo, avena, arroz, centeno, trigo, almidones	95 060	6 436	6.8
108	Legumbres frescas, congeladas o conservadas temporalmente y leguminosas secas, raíces y tubérculos	839 061	403 165	48.0
109	Frutas y nueces, frescas o secas preparadas o en conserva	1 605 124	616 484	38.4
110 A	Azúcar, jarabes, melazas y miel	2 306 812	25 558	1.1
110 B	Cacao en grano, manteca de cacao, cacao en polvo y chocolate	876 212	101 192	11.5
110 C	Otros preparados alimenticios que contienen cacao o chocolate	123 759	53 484	43.4
110	Azúcar, melaza, miel, cacao y sus productos	3 306 783	180 234	5.5
111 A	Café, té, mate	3 019 422	147 390	4.9
111 B	Espicias	136 033	2 425	1.8
111	Café, té, especias y sus preparados	3 155 456	149 814	4.7
112 A y B	Bebidas no alcohólicas	656 672	137 612	21.0
112 C y D	Bebidas alcohólicas	2 338 086	460 091	19.7
112	Bebidas	2 668 024	489 658	18.4
113	Tabaco y sus manufacturas	184 140	36 456	19.8

Cuadro 4 (continuación)

Subgrupo de productos	Descripción de los productos	Valores arancelarios de las importaciones totales (miles de dólares) (A)	Valores arancelarios de las transacciones entre partes relacionadas (miles de dólares) (B)	(B) / (A) %
114	Oleaginosas, nueces oleaginosas y semillas oleaginosas no especificadas	558 039	32 619	5.8
115	Preparaciones de cereales y diversas preparaciones alimenticias	1 068 893	159 967	15.0
Clasificación 1	Productos animales y vegetales	20 260 724	3 440 047	17.0
201, 202 y 203	Madera, madera de construcción, corcho	3 482 229	426 074	12.2
204	Pulpa y papel	5 559 341	1 824 329	32.8
205	Libros, impresos	605 633	154 453	25.5
Clasificación 2	Madera y papel: impresos	9 647 202	2 404 855	24.9
301 A	Fibra de algodón, desperdicios, hilados	49 763	14 327	28.8
301 B	Otras fibras textiles, desperdicios, hilados, abacá, lino, cáñamo, sisal, henequén, yute, etc.	44 402	1 740	3.9
301 C	Lanas y otros pelos de animales e hilados	222 138	22 003	9.9
301 D	Seda cruda, hilados	12 483	2 554	20.5
301 E	Fibras artificiales	218 640	72 738	33.3
301 F	Otros hilados	1 404	564	40.2
301	Fibras textiles, desperdicios, hilados	548 829	113 927	20.8
302	Cuerdas y cordelajes	103 597	12 798	12.4
303 A	Telas de algodón	590 143	37 479	6.4
303 B	Telas, fibras vegetales	160 893	15 031	9.3
303 C y D	Tejidos, seda, lana	205 069	13 205	6.4
303 E y F	Tejidos, fibras artificiales	553 637	180 422	32.6
303	Tejidos textiles	1 509 741	258 415	17.1
304	Tejidos de punto de fibras textiles, tejidos estrechos, encaje, mallas, etc.	310 552	124 254	40.0
305	Cubrepisos, tapicerías y partículas de material plisado vegetal	527 799	48 153	9.1
306	Vestuarios y accesorios	6 512 782	778 905	12.0
307	Bolsos, adornos, cintas, trapos, limpiadores	268 647	40 145	14.9
Clasificación 3	Fibras textiles y productos textiles	9 779 948	1 376 598	14.1
401	Productos químicos orgánicos y conexos	2 141 409	1 133 549	52.9
402	Productos químicos inorgánicos y productos conexos	4 067 633	1 803 397	44.3
403	Productos médicos y farmacéuticos	711 178	392 081	55.1

Cuadro 4 (continuación)

Subgrupo de productos	Descripción de los productos	Valores arancelarios de las importaciones totales (miles de dólares) (A)	Valores arancelarios de las transacciones entre partes relacionadas (miles de dólares) (B)	(B) / (A) %
404	Resinas sintéticas, caucho y materiales plásticos	1 181 082	455 277	38.5
405, 406, 407, 408 y 409	Aceites esenciales y materiales de perfumería, preparados de tocados, para pulir y limpiar	813 493	137 427	16.9
410	Petróleo crudo, productos de petróleo	80 337 109	43 324 614	53.9
411	Fertilizantes manufacturados	1 393 909	425 176	30.5
412	Explosivos	20 720	4 291	20.7
413	Aceites y grasas animales y vegetales, procesados, ácidos grasos, ceras de origen animal, vegetal o mineral	417 575	141 172	33.8
Clasificación 4	Productos químicos y conexos	91 094 107	47 940 701	52.6
501	Materiales crudos, grafito, cemento, piedra caliza, mármol, piedra, mica, asbestos, abrasivos naturales, crudos o procesados, incluidos diamantes industriales, naturales o sintéticos, otras piedras preciosas y semipreciosas	4 153 492	624 336	15.0
502 A y B	Arcilla y materiales refractarios de construcción	275 742	56 404	20.5
502 C, D y E	Loza para el hogar, de cerámica, porcelana o china, loza de barro o de piedra, artículos ornamentales, cerámica china	780 264	201 044	25.8
503	Vidrio, artículos de vidrio	664 104	217 332	32.7
Clasificación 5	Minerales y productos no metálicos	5 873 604	1 099 116	18.7
601	Metales no ferrosos, mineral	2 372 504	953 087	40.2
602 A	Metales preciosos, incluidos oro y plata	3 859 783	508 053	13.2
602 B	Hierro y acero, diversos tipos y formas	11 260 776	7 330 680	65.1
602 C	Productos relacionados con el cobre y aleaciones de cobre, elaborados y sin elaborar, desechos y chatarra	1 151 028	213 198	18.5
602 D	Productos relacionados con el aluminio y aleaciones de aluminio, elaborados y sin elaborar, desechos y chatarra	1 384 909	1 029 879	74.4
602 E	Productos relacionados con el níquel y aleaciones de níquel, elaborados y sin elaborar, desperdicios y chatarra	895 639	563 895	63.0
602 F	Productos relacionados con el estaño y aleaciones de estaño, elaborados y sin elaborar, desperdicios y chatarra	645 312	182 812	28.3

Cuadro 4 (continuación)

Subgrupo de productos	Descripción de los productos	Valores arancelarios de las importaciones totales (miles de dólares) (A)	Valores arancelarios de las transacciones entre partes relacionadas (miles de dólares) (B)	(B) / (A) %
602 G	Productos relacionados con el plomo y aleaciones de plomo, elaborados y sin elaborar, desperdicios y chatarra	89 559	21 156	23.6
602 H	Productos relacionados con el zinc y aleaciones de zinc, elaborados y sin elaborar, desperdicios y chatarra	562 257	104 137	18.5
602 I, J y K	Productos relacionados con otros metales, aleaciones, desperdicios y chatarras	616 227	36 516	5.9
602	Metales no ferrosos	20 456 490	10 072 509	49.2
603	Manufacturas metálicas	5 658 425	1 140 220	20.2
604 A	Manufacturas de máquinas y equipos generadores de fuerza, máquinas y equipos industriales en general	6 342 651	2 989 773	49.1
604 B	Equipo de manejo mecánico	1 612 466	909 889	56.4
604 C	Maquinaria agrícola y hortícola (excepto tractores), maquinaria de elaboración de alimentos	748 306	442 585	59.1
604 D	Maquinaria de impresión y encuadernación y sus partes	671 196	240 299	35.8
604 E	Maquinaria textil, para lavar, blanquear y teñir	965 313	490 416	50.8
604 F	Maquinaria para trabajar metales, máquinas herramientas	2 268 852	1 206 397	53.2
604 G	Máquinas de oficina y equipo para la elaboración electrónica de datos	3 492 998	2 565 045	73.4
604 H	Maquinaria para calzado, clasificación, moldeado, elaboración de cigarrillos, aparatos audiovisuales, radios, etc.	1 766 375	857 068	48.5
604 J	Bolas, rodamientos, válvulas, etc.	1 554 368	779 448	50.1
604	Maquinaria de uso industrial	19 422 526	10 480 920	54.0
605	Maquinaria eléctrica, aparatos y artefactos	11 160 255	8 048 663	72.1
606	Vehículos de carretera, otro equipo de transporte	31 776 287	26 574 475	83.6
Clasificación 6	Metales y productos de metal	97 127 166	61 412 971	63.2
701 A	Calzado	3 141 218	234 138	7.5
701 B	Sombreros de todo tipo de material	154 524	20 455	13.2
701 C	Guantes de fibras textiles, de caucho y plásticos	215 507	72 150	33.5
701 D	Artículos para viajes, bolsos de mano	290 807	51 303	17.6
701	Prendas diversas de vestir	3 802 056	378 046	9.9
702 A	Lentes de contacto, lentes ópticos	779 071	293 797	37.7
702 B	Equipo y aparatos médicos	672 467	357 704	53.2
702 C y D	Instrumentos profesionales y científicos	1 187 876	676 706	57.0
702 E	Relojes de pulsera y relojes	1 250 716	645 961	51.6
702 F	Aparatos y equipo fotográficos	1 463 403	1 006 109	71.7
702 G	Películas cinematográficas, discos fonográficos, cintas grabadas, etc.	393 874	228 781	58.1

Cuadro 4 (conclusión)

Subgrupo de productos	Descripción de los productos	Valores arancelarios de las importaciones totales (miles de dólares) (A)	Valores arancelarios de las transacciones entre partes relacionadas (miles de dólares) (B)	(B) / (A) %
702	Aparatos y equipos de precisión	5 687 406	3 209 058	56.4
703	Instrumentos de música, estuches y repuestos	262 852	119 206	45.4
704 A	Muebles	1 256 706	321 764	25.6
704 B	Coberturas de piso	36 059	7 909	21.9
704	Muebles y coberturas de piso	1 292 765	329 673	25.5
705 A	Armas de fuego, municiones y cartuchos	159 659	29 459	18.5
705 B	Equipo de pesca	136 999	36 809	26.9
705 C	Bicicletas, cochecitos para niños	340 533	73 873	21.7
705 D	Equipo para deportes	1 140 403	356 968	31.3
705 E	Juguetes	862 303	222 977	25.9
705	Artículos y juguetes para deportes	2 639 897	721 086	27.3
706, 707, 708, 709 y 710	Otros artículos manufacturados	1 642 567	251 002	15.3
711	Obras de arte, antigüedades	725 809	35 191	4.8
712	Manufacturas de caucho	2 784 515	1 515 538	54.4
713 y 714	Artículos diversos	828 916	141 036	17.0
Clasificación 7	Productos especificados, productos varios y no enumerados	20 178 878	6 726 712	33.3
801, 802, 803, 804, 805, 806	Bienes norteamericanos devueltos, bienes reimportados para uso público y de las instituciones	4 687 375	2 046 316	43.7
Clasificación 8	Disposición para clasificación especial	4 687 375	2 046 316	43.7
901, 902, 903 904 y 905	Diversos	362 945	340 709	93.9
Clasificación 9	Apéndice a los rubros arancelarios	362 945	340 709	93.9
Clasificaciones 1 a 9	Total	259 011 948	126 788 024	49.0

Fuente: Información proporcionada por la División de Comercio Exterior de la Oficina de Censos de los Estados Unidos.

de "relación" tiende a aumentar con el nivel de elaboración/fabricación⁸, aspecto que se tratará

con mayor detalle más adelante. Un gran número de productos básicos de especial interés para

⁸Esta conclusión es apoyada por las de Helleiner respecto de los años anteriores. El indicó que esta pauta general se aplicaba a las importaciones de 1977, tanto desde el Tercer Mundo como de los miembros de la OCDE. Como concluyó acertadamente, al ser iguales otras cosas, se pueden prever aumentos en el papel del comercio entre partes relacionadas a medida que avanza la industrialización en el Tercer Mundo

y sigue aumentando la importancia relativa de su comercio de artículos manufacturados. Tomando en cuenta la conexión que vincula el grado de procesamiento con el CPR Helleiner concluyó que la importancia relativa de éste era, al parecer, mucho mayor en las importaciones provenientes de los países de la OCDE que las originadas en los países en desarrollo.

la región latinoamericana experimentaron un coeficiente de CPR bajísimo, como es el caso de los cueros y pieles, el azúcar, las bebidas, los cereales, las especias y las semillas oleaginosas.

El orden jerárquico expresado en valores absolutos de CPR a nivel de subagrupaciones fue el siguiente: petróleo, vehículos de transporte por carretera, maquinaria de uso industrial, maquinaria eléctrica, aparatos y arfectos, hierro y acero, aparatos de precisión, maquinaria generadora de energía y maquinaria industrial en general, maquinas de oficina y de procesamiento automático de datos, etc. Los sectores manufactureros mencionados son aquellos en que los altos valores absolutos de importación iban acompañados de coeficientes elevados de CPR. Sólo el aluminio superaba la cifra de mil millones de dólares como producto primario.

Por último, se puede examinar el nivel de CPR en los productos primarios con especial referencia a América Latina y el Caribe utilizando los mismos datos, como se indica en el cuadro 5⁹. En este ejercicio, el producto se analizó a nivel de siete dígitos de la TSUS, basándose en la hipótesis de que una mayor desagregación arroja más luz sobre la participación de las ENT en la comercialización internacional de productos básicos. Además, los productos individuales se agruparon y compararon según sus etapas de elaboración. Se seleccionaron los productos de exportación de especial interés para la región.

Uno de los hallazgos principales de este ejercicio es que en el caso de algunos productos, el coeficiente de CPR fue elevadísimo, como en la bauxita/alúmina/aluminio y el banano, mientras que en otros fue prácticamente inexistente como en el azúcar, o bajísimo como en el caso del cacao en grano y el café en grano. Sin embargo, si consideramos exclusivamente el sector de los productos básicos cabe concluir que aquellos de importancia para la región experimentaron, con algunas excepciones, bajos coeficientes de CPR. Esto parece sugerir que no son muchos los productos básicos beneficiados con la integración

⁹Debido al carácter muy detallado de la información contenida en los datos suministrados por la Oficina del Censo de los Estados Unidos, las cifras están agregadas a nivel regional. Respecto a las cifras arancelarias individuales y por países, consúltese CEPAL (1986 c, cuadro 3).

total desde las etapas de producción hasta la última etapa de comercialización externa.

El análisis precedente destaca además el aspecto de que dentro de un grupo de productos básicos, salvo algunas excepciones, se observa un coeficiente mayor de CPR para los que tienen un mayor nivel de elaboración y, por ende, un mayor valor agregado. Se pueden proporcionar argumentos convincentes, por ejemplo, para las cadenas de productos de: i) cacao en grano/manteca/chocolate; ii) animales vivos/carne y preparados de carne; iii) cueros y pieles/calzado; iv) madera/madera en rollo/muebles; v) tabaco en hoja/tabaco manufacturado, y vi) algunos minerales/metales, como en el caso del cobre y el estaño. Cabría inferir de esto que las empresas *industriales* transnacionales practican un control de mercado muy efectivo en las actividades de elaboración secundarias donde el valor agregado es elevado. Esas actividades de gran valor agregado suelen involucrar el uso de marcas comerciales, una abundante publicidad, y diversificación de productos, como ocurre en el caso de la mayoría de los mercados de alimentos y bebidas como los del chocolate, el té o el café elaborados.

El nivel de CPR en las exportaciones latinoamericanas de productos básicos a los Estados Unidos no fue muy diferente del existente para las procedentes de todos los orígenes. Las excepciones incluyeron productos de madera elaborados, mineral de tungsteno, plomo y zinc, en que la cifra latinoamericana fue mayor. En el caso del petróleo, el coeficiente latinoamericano fue muy inferior al coeficiente mundial.

Lo que cabe concluir del análisis precedente es que aunque el comercio intrafirma (o el CPR) suele hallarse en las industrias o los sectores en que hay un grado elevado de concentración del mercado, no está necesaria ni directamente correlacionado con él. Una concentración elevada de la producción/refinación/elaboración no significa necesariamente un coeficiente igualmente elevado del comercio intrafirma (o del CPR).

Las observaciones formuladas hasta ahora plantean varios interrogantes de interés, a saber: i) ¿Qué factores determinan altos coeficientes de CPR en las manufacturas y bajos coeficientes de CPR en los productos primarios en general?; y ii) ¿Qué razones hacen variar estos coeficientes entre diferentes productos básicos? En resumen, ¿por qué las empresas transnacionales —comer-

Cuadro 5
 ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES ESTADOUNIDENSES DE PRODUCTOS BASICOS: TRANSACCIONES ENTRE PARTES
 RELACIONADAS SEGUN LA CLASIFICACION ARANCELARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS Y POR REGION, 1981
 (Miles de dólares)

N° de la clasificación arancelaria de los Estados Unidos	Descripción del producto	Valor total de las importa- ciones (A)		Transacciones totales entre las partes relacionadas (B)		B/A%	
		América Latina	Todos los países	América Latina	Todos los países	América Latina	Todos los países
1061020	Vacuno con hueso, fresco y refrigerado	1 380	21 523	—	42	—	0.2
1061060	Vacuno sin hueso, fresco, refrigerado y congelado	189 957	1 313 897	14 844	283 247	7.8	21.6
1074820	Carne salada de vacuno	96 526	97 003	27 877	28 011	28.9	28.9
1074840							
1144545	Camarones y langostinos, sin pelar	491 759	537 818	112 624	116 543	22.9	21.7
1201400	Cueros de vacunos, sin curtir o curtidos	136	28 716	—	1 397	—	4.9
1216138	Piel de vacuno de baja calidad, no especificada	18 464	29 777	—	629	—	2.1
7002960	*Calzado, cuero	419 877	1 590 007	15 392	119 873	3.7	1.5
1464000	Bananos frescos	708 956	709 496	499 621	500 048	70.5	70.5
1552045	Caña de azúcar, remolacha, jarabes, melaza no especificadas	1 483 982	2 292 585	—	17 083	—	0.7
1561000	Cacao en grano	157 131	501 346	450	16 991	0.2	3.4
1562000	Chocolate sin azúcar	78 617	89 196	8 607	10 730	10.9	12.0
1563500	Manteca de cacao	125 216	228 115	13 581	29 043	10.8	12.7
1601020	Café verde	1 915 862	2 769 649	46 940	113 311	2.4	4.1
1601040	Café tostado o molido	32 860	40 564	1 881	4 227	5.7	10.4
1602000	Café soluble o instantáneo sin aditivos	212 629	227 321	6 974	15 153	3.3	6.7
1653540	Jugo de naranja concentrado	197 581	199 108	564	565	0.3	0.3
1703210	Tabaco en hoja para cigarrillos sin despallillar	17 184	43 757	3 401	14 778	19.8	33.8
1703230							
1706020	Tabaco en hebra para cigarro	20 594	37 186	518	616	2.5	1.7
1706600	Cigarros	26 271	28 045	9 979	9 981	40.0	35.6
1707000							

Cuadro 5 (conclusión)
 ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES ESTADOUNIDENSES DE PRODUCTOS BASICOS: TRANSACCIONES ENTRE PARTES
 RELACIONADAS SEGUN LA CLASIFICACION ARANCELARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS Y POR REGION, 1981
 (Miles de dólares)

N° de la clasificación arancelaria de los Estados Unidos	Descripción del producto	Valor total de las importa- ciones (A)		Transacciones totales entre las partes relacionadas (B)		B/A%	
		América Latina	Todos los países	América Latina	Todos los países	América Latina	Todos los países
1708045	Tabaco, manufacturado o no	75 549	146 712	9 398	26 652	12.4	18.2
2003549	Troncos y maderas duras	579	1 236	3	—	0.1	0.1
2023200	Troncos, balsa/teca, caoba y otros Madera dura, molduras, tallas y ornamentos para adornos	54 371	83 851	185	747	0.3	0.1
2023420							
2024400							
2026600							
2070080	Artículos de madera no especificados	5 721	70 639	2 218	6 426	38.8	9.0
2400320	Láminas de madera dura sobre madera terciada	22 758	176 739	9 078	17 396	39.9	9.8
2402360							
7272900	Sillas, muebles y partes de madera	31 358	791 119	5 220	107 384	16.6	13.6
7273540							
7275560							
3001040	Algodón en bruto no especificado	4 573	5 246	4 026	4 026	88.0	76.7
3013000	Hilado de algodón sin blanquear	6 699	10 386	16	16	0.2	0.2
3044600	Sisal y henequén, desecho	950	2 228	—	—		
3063172	Lana de un grosor menor de 58 elementos	20 082	56 999	667	13 251	3.3	23.2
6010600	Bauxita cruda	357 915	491 015	271 671	374 256	75.9	76.2
4171240	Oxido de aluminio (alúmina)	236 206	880 557	138 909	448 090	58.8	50.9
6180200	Aluminio sin aleación, no elaborado	901	359 001	—	309 437	—	86.2
6180650	Aleaciones de aluminio no elaborado	4 428	220 244	3	27 622	0.1	12.5
6182565	Chapas y bandas de aluminio	42 202	548 690	2 117	433 178	0.5	78.9
4751010	Petróleo crudo de 250 grados API o más	7 012 018	58 560 007	3 221 099	35 456 288	45.9	60.5
6012430	Mineral de hierro	253 164	835 041	13 774	454 505	0.5	54.4
6012450							

6012760	Mineral de manganeso	6 649	39 538	145	5 897	2.2	14.9
6015400	Mineral de tungteno	32 252	92 710	6 408	8 586	19.8	9.3
6021011	Plomo mineral tratado inicialmente	20 309	22 272	—	—	—	—
6240350	Plomo sin aleación, no elaborado	24 431	69 358	14 373	14 473	58.8	20.9
6022022	Zinc mineral tratado inicialmente	34 785	113 458	—	32 704	—	28.8
6260200	Zinc sin aleación, no elaborado	106 844	567 827	31 827	109 679	29.8	19.3
6023033	Cobre mineral tratado inicialmente	17 218	55 502	97	1 843	0.1	3.3
6120640	Cobre si aleación, no elaborado	296 330	598 336	10 644	54 652	3.6	9.1
6220200	Estaño si aleación, no elaborado	130 147	645 386	13 831	182 751	10.6	28.3
6220420	Aleaciones de estaño, no elaborado	1 152	3 688	—	1 319	—	25.8

Fuente: Información proporcionada por la División de Comercio Exterior de la Oficina de Censos de los Estados Unidos.

*Este grupo incluye 7002980, 7003515, 7003530, 7004510, 7004540, 7004560.

cializadoras o productoras— deciden emplear el comercio dentro de la empresa (o el CPR) en algunos productos básicos y no en otros, en vez de recurrir al comercio entre empresas independientes?

Teniendo presente los riesgos que supone generalizar sobre cuestiones de esta índole, se puede especular que es probable que las empresas transnacionales procuren absorber el comercio de productos básicos bajo la forma de comercio intrafirma, cuando uno o más de los siguientes factores resulten apremiantes¹⁰:

i) Los insumos intermedios sean altamente específicos para la empresa —en cuanto a calidad, especificaciones, tecnologías—, como en el caso de muchos bienes manufacturados, o en el de la bauxita;

ii) Las ventas de productos terminados exijan requisitos sustanciales de comercialización y posteriores a la venta, como ocurre en el caso de muchos productos manufacturados, y menos en el de los productos básicos;

iii) El suministro de insumos intermedios corra el riesgo de sufrir interrupciones.

iv) El producto tenga una deteriorabilidad o almacenabilidad limitadas como ocurre con el banano, que requiere una coordinación muy precisa entre la producción y su comercialización a través de diferentes fronteras nacionales;

v) La inexistencia de protección contra las alzas de precios, lo que permite que el aumento de los costos de las materias primas pueda traspasarse al precio del producto final sin mucha dificultad. Por ejemplo, la participación de la bauxita en el valor final del aluminio es muy baja, de modo que un gran aumento de su precio no afectará demasiado la situación del aluminio. En cambio, en el caso de la mayoría de los productos básicos, la participación del costo de la materia prima es alta, lo que implica un mayor riesgo y un nivel más elevado de intermediación, como el que ofrecen las comercializadoras, para reducir ese riesgo surgido de las bruscas variaciones de precios, y

vi) El control tributario o cambiario deficiente que aumenta las posibilidades de utilizar la fijación de precios de transferencia.

El concepto de “costos de transacción” sirve

para explicar las grandes diferencias de comercialización entre los productos básicos y los bienes manufacturados. Estos son los costos en que incurren las partes en un mercado para hacer valer sus derechos exclusivos sobre los bienes o servicios que se transan. R.H. Coase (1937) señaló mucho tiempo atrás que la operación del mercado no es gratuita, y que la *internalización* de ciertas funciones, en vez de recurrir a las transacciones entre empresas independientes, es la razón de ser de fundar una empresa. La internalización introduce la eficiencia en esferas de la producción como la transacción, la contratación y el cumplimiento de los contratos. El costo de corretaje de encontrar un precio correcto, el costo de definir las obligaciones de las partes en un contrato, el riesgo de la programación y de los costos de insumos conexos, y los costos relativos a las divisas en el caso del comercio exterior no son insignificantes.

La reducción de esos costos y del riesgo y la incertidumbre que entrañan, justifica la integración vertical. Mediante la integración la organización puede servirse a veces del decreto administrativo para fijar los precios internos, y puede controlar la producción y la comercialización de los productos intermedios.

El comercio por decreto crea oportunidades para la maniobrabilidad de los precios. La fijación de precios desleales, la discriminación en materia de precios y la fijación de los precios de transferencia son incentivos que suelen inducir al fabricante a la integración. En cuanto a la empresa comercializadora la integración consistente en una red mundial representativa de filiales/sucursales no sólo facilita los flujos de información sino que da mayor margen para aplicar dichas tácticas.

Además del decreto administrativo, hay otras dos formas de hacer negocios; el mecanismo de los precios y los contratos. J.C. McManus (1972) al tratar de describir las diversas formas de la actividad del comercio exterior de una empresa, explica que algunas dimensiones de la interdependencia, aquellas en que los costos de transacción son relativamente bajos, quedarán delimitadas por el mecanismo de los precios. En otras, puede que los miembros del conjunto prefieran delimitar sus acciones mediante acuerdos contractuales. Cualquiera combinación de estas

¹⁰Algunos de estos aspectos se mencionan en Helleiner (1981 a, p. 54).

dos maneras de delimitar las acciones de los productores individuales es la alternativa al establecimiento de una empresa internacional.

Junto con esta aclaración, interesa señalar que entre las muchas esferas del comercio de los productos básicos, la intermediación es más acentuada en la transacción de materiales cuya calidad y cantidad puede especificarse con relativa facilidad mediante un contrato. Dichos materiales comprenden el algodón en rama, los cereales, el azúcar, la soya y sus productos, el carbón, el cobre, el estaño, el caucho, la lana, etc. Además,

estos productos básicos exigen poca mantención o cuidado ulterior una vez que se entregan a los compradores respectivos. En contraste con otros rubros, por ejemplo, la importación de tecnología, el costo de corretaje de encontrar el precio correcto y de hacer cumplir el contrato es relativamente exiguo. Dentro del mismo contexto, W.P. Rapp (1976) sostiene que la tendencia general del comercio exterior actual es que las grandes empresas comercializadoras negocien con los grandes productores porque la comercialización es mínima en cada transacción.

II

La estructura del mercado y la determinación de los precios

Como pudo apreciarse en la sección precedente, los productos básicos se comercializan a través de una gran variedad de sistemas. Lo hacen en operaciones entre empresas independientes, dentro del esquema intrafirma y en estructuras que mezclan ambos sistemas. La complejidad estructural de dicho comercio quedará confirmada con los ejemplos que se darán a continuación a nivel de cada producto.

La mayoría de la *bauxita* se transa dentro del esquema intrafirma —unos tres cuartos de toda la bauxita que se extrae se refina dentro de sistemas corporativos¹¹ o al menos entre partes relacionadas. El resto se vende en virtud de contratos a largo plazo quedando sólo pequeñas cantidades para el mercado de entrega inmediata. Con la *alúmina* ocurre algo similar, pues sólo un 26 a 30% se comercia fuera de los sistemas empresariales integrados y sólo 5 a 8% en el mercado de entrega inmediata (Metal Bulletin, 1986). Por tanto, sólo una pequeña fracción del volumen total que se transa se expone a —y, por lo tanto, responde a— las fluctuaciones del “libre”

mercado de entrega inmediata. Sin embargo, dentro del mismo grupo, el lingote de *aluminio* exhibe un precio al productor y otro en la Bolsa de Metales de Londres y en la Bolsa de Productos Básicos de Nueva York. De hecho, las cotizaciones bursátiles han reemplazado el papel del precio a los productores, es decir, el de la *ALCAN*, que durante mucho tiempo se consideró el precio de mercado del aluminio¹².

El *mineral de hierro* presenta elevados niveles de concentración por parte de compradores y vendedores —como la bauxita— pero los precios se determinan mediante una amplia variedad de mecanismos, que fluctúan desde las negociaciones bilaterales —sobre contratos a largo plazo— hasta la fijación de precios de transferencia¹³.

¹²Uno de los factores que más han contribuido a la expansión de las operaciones en las bolsas de productos básicos en los últimos años como en el caso del aluminio, el níquel, el cobre y el petróleo, ha sido las grandes oscilaciones de los precios a corto plazo que han hecho cada vez más difícil para los productores mantener sistemas estables de precios en los mercados mundiales.

¹³Se estima que los contratos a largo plazo abarcan 70% del comercio internacional de mineral de hierro. Se cree que los contratos a largo plazo de Europa occidental cubren un 40% de sus necesidades de importación de este producto, mientras que Japón había completado ya en 1976 los arreglos para importar todo el mineral de hierro que necesitará durante esta década (Radetzki, 1980).

¹¹Fuera de las economías de planificación centralizada, la industria sigue dominada por las “seis grandes”: Aluminum Company of America (ALCOA), Alusuisse, Pechiney-Ugine-Kuhnann, Alcan Aluminum Ltd., Reynolds Metals y Kaiser Aluminum y Chemical Corporation.

Incluso los contratos a corto plazo, generalmente por un año, a menudo son renovados regularmente de tal manera que se establecen relaciones que pueden durar decenios. En este mineral, las empresas comercializadoras o las ramas comercializadoras de las empresas siderúrgicas son los principales agentes de comercialización. Se calcula que sólo alrededor de un tercio —o menos— del comercio mundial de mineral de hierro se negocia en el sector “libre” del mercado internacional, es decir, sin ser cubierto por acuerdos especiales de comercialización (Radetzki, 1980).

La frecuencia de los contratos a largo plazo en el comercio del mineral de hierro obedece a las cuantiosas inversiones necesarias para extraerlo y a la necesidad consiguiente de tener la garantía de que el mineral se venderá durante varios años, a fin de asegurar la solvencia de la empresa. Los contratos negociados entre compradores en la República Federal de Alemania y la empresa minera estatal brasileña CVRD; los celebrados entre los compradores japoneses y la empresa brasileña CVRD; y los suscritos entre los compradores japoneses y las minas australianas actúan normalmente como “fijadores de precios” para el mercado internacional del mineral de hierro (UNCTAD, 1984 l).

En el caso del *cobre*, refinado o sin refinar, las exportaciones consisten principalmente en transacciones entre empresas independientes, y los precios de todos los contratos, ya sea a largo o a corto plazo, estipulan un valor relacionado con la Bolsa de Metales de Londres, sobre el cual rara vez una sola empresa de comercialización puede influir decisivamente. Existe un alto grado de integración vertical en la industria del cobre, pero salvo unas pocas excepciones la integración está limitada dentro de las fronteras nacionales, y la mayor parte del comercio internacional tiene lugar entre entidades independientes. Aunque la Bolsa de Metales de Londres y la Bolsa de Productos Básicos de Nueva York sólo manejan entre 5 a 10% del comercio total de cobre, sus cotizaciones representan el punto de referencia en que se basa un volumen mucho mayor de contratos de negociación de este producto. Aunque los precios de venta del cobre no refinado se basan en la Bolsa de Metales de Londres, las determinaciones de los costos de refinación (deducciones para cubrir el costo de elaboración) brindan a los compradores amplias oportuni-

des de usar su poder de negociación. Los esfuerzos de parte de los países en desarrollo productores de cobre por integrarse hasta la etapa de refinación pueden explicarse como su anhelo de superar el desequilibrio existente en este aspecto. Pese a que han aumentado las ventas directas de los países en que los intereses nacionales han asumido el control de la comercialización¹⁴, una parte importante de sus ventas sigue manejada por agentes o distribuidores establecidos en los principales países consumidores de cobre (UNCTAD, 1984 h).

Respecto al *estaño*, debido a que las operaciones de minería y fundición han pertenecido casi siempre a empresas diferentes, la comercialización se lleva a cabo en un régimen de independencia. Los productores realizan la mayor parte del comercio internacional de concentrados de estaño, ya sea directa o indirectamente, por intermedio de una comercializadora. Tradicionalmente, estas empresas internacionales han realizado la mayor parte del comercio en metal de estaño, cumpliendo allí un papel como intermediarias más importante que en cuanto a los concentrados, principalmente debido a un uso diversificado del estaño a nivel del consumidor (UNCTAD, 1984 j). Las bolsas en que se transan metales han tenido un papel importante en la determinación del precio del estaño. Sin embargo, debido al fracaso de varias negociaciones tendientes a salvar la crisis que ha enfrentado este metal a partir de octubre de 1985, la Bolsa de Metales de Londres decidió suspender la transacción de dicho metal. Considerando el gran tamaño y la mayor influencia que tiene el mercado de la capital británica (se cree que el mercado del estaño en Kuala Lumpur, Malasia, representa un 20% del mercado internacional del estaño, mientras que la Bolsa de Metales de Londres tiene una influencia más directa), cabe concluir que este producto perdió un centro muy importante de determinación de precios.

En cuanto al *plomo* y al *zinc*, existe una doble estructura de precios, compuesta por el que se

¹⁴CODELCO de Chile negocia su cobre directamente por intermedio de oficinas de venta en Londres, Nueva York y São Paulo y una red de agentes en otros mercados. Este esfuerzo de venta directa se refleja en que sólo entre 10 y 20% del cobre chileno es administrado por agentes internacionales.

cotiza en la Bolsa de Metales de Londres y el que se aplica a los productores. Con respecto a este último, los precios que figuran en el *Metal Bulletin* —que se publica en Londres— y en el *Metal Week* —que se publica en Nueva York— se toman como precios de referencia para los contratos. En el caso del zinc, algunos precios a los productores —como el vigente para los europeos— tienen una aplicación más amplia, lo que es especialmente válido para los concentrados. El precio a los productores de los Estados Unidos es válido en su propio mercado interno. En comparación con el plomo, los productos de zinc tienen poco grado de concatenación progresiva, de modo que su producción se vende directamente a los consumidores, situación que ha dado lugar a diversos sistemas de precios a los productores. Debido al predominio de esta estructura de precios, se estima que la cantidad de transacciones de zinc efectivamente realizadas en la Bolsa de Metales de Londres es menor que la correspondiente al plomo o al cobre.

Entre los productos agrícolas, hay un grupo donde las condiciones de mercado *parecen* aproximarse a las que supone la competencia perfecta: existe un gran número de vendedores y compradores, ninguno de los cuales puede por sí solo influir demasiado en el precio. Esto sería válido respecto de los productos básicos vendidos mediante subasta —el *te* y el *tabaco*—, pero el precio de subasta puede ser influido considerablemente por las acciones de un número limitado de compradores en gran escala. En la mayoría de los casos, poseen nexos de capital con las empresas elaboradoras más grandes del mundo de las economías de mercado desarrolladas (UNCTAD, 1978 a; 1984 f). Pese a lo que suele suponerse, estos productos encaran un alto grado de oligopolio, y las empresas transnacionales elaboradoras/manufactureras han logrado un control estricto desde la etapa de producción hasta la venta al detalle en los principales mercados de consumo. Un pequeño número de grandes empresas transnacionales controla el mercado mundial

mediante, entre otras cosas, la propiedad parcial o total de las plantaciones, relaciones de propiedad con los corredores, la concentración de su poder comprador en las subastas, la propiedad de instalaciones elaboradoras, la participación dominante en los principales mercados de consumo, y un mayor poder de mercado mediante la diversificación de productos y la publicidad. En esta categoría de productos se incluye el *banano*, en que dichas empresas alcanzan el máximo grado de integración en las actividades de producción y comercialización (FAO, 1986).

Respecto de otros productos básicos agrícolas (por ejemplo, *café*, *cacao*, *azúcar*, *semillas oleaginosas* y *algodón*), las operaciones en los mercados de futuros tienen una particular importancia. Las cotizaciones en dichos mercados no sólo están muy influidas por las situaciones de la oferta y demanda reinantes sino también por la cobertura y las actividades especulativas de las entidades comercializadoras y productoras participantes y, sobre todo, por las operaciones de compra-venta de las grandes empresas comercializadoras. Todos estos productos son muy sensibles a las expectativas futuras, permitiendo de este modo que los comercializadores con conocimiento "interior" obtengan ganancias desproporcionadas. Como en estos productos el precio de la materia prima incide bastante en el precio al consumidor final, los principales elaboradores a fin de evitar los riesgos desproporcionados que significa mantener grandes existencias disponibles dependen en buena medida de los comercializadores para la adquisición de las materias primas y para su cobertura en las bolsas de productos básicos. La carne, el azúcar y los cereales, productos que hacen frente a una gran participación de las comercializadoras en los mercados internacionales, están compuestos por mercados nacionales fragmentados en que los canales preferenciales o arreglos especiales, las barreras arancelarias y no arancelarias o los subsidios a las exportaciones y a la producción son determinantes importantes de la orientación del comercio.

III

Los agentes de comercialización y las características principales de los mercados de productos básicos

1. Principales agentes de comercialización

El análisis precedente parece sugerir que en el caso de muchos productos primarios el grueso del comercio mundial está a cargo de entidades ajenas a las empresas *industriales* transnacionales. Sin embargo, diversos estudios sobre el tema de la comercialización de los productos básicos destacan la importancia de un número relativamente exiguo de empresas multinacionales, que comercian múltiples productos, y que se interponen entre los productores y los consumidores. Estas empresas poseen extensas concatenaciones regresivas y progresivas, pero su actividad principal sigue radicada en la fase de comercialización¹⁵. Según un estudio (Chalmin, 1980), la mayor parte del comercio internacional de productos básicos se encuentra en manos de unas 50 compañías, que se clasifican como empresas *comercializadoras* antes que *industriales*.

La enorme magnitud de las operaciones de las empresas comercializadoras internacionales y su control sobre el sector de los productos básicos queda reflejado en que en 1980, de los aproximadamente 980 000 millones de dólares del comercio mundial de productos primarios, alrededor del 70 al 80% estaba controlado por las empresas comerciales dedicadas a múltiples productos. En estas cifras se incluyen 230 000 millones de dólares de los 306 000 millones de dólares en exportaciones de petróleo crudo bajo el control de los gigantes petroleros del mundo; y alrededor de 500 000 millones de dólares de los 674 000 millo-

nes correspondientes al resto de los productos primarios, es decir, la agricultura, los minerales, los metales y otros combustibles bajo el control de las comercializadoras múltiples y las filiales de comercialización de las empresas transnacionales industriales (Clairmonte y Cavanagh, 1982).

Entre las empresas comercializadoras transnacionales las más conocidas son las *sogho-shosha* japonesas que se dedican a múltiples productos. Por lo general, este término se refiere a las nueve mayores comercializadoras del Japón, que controlaban en 1985 más de 44% de las exportaciones japonesas y 72% de las importaciones de ese país. Sus ventas totales (internas, exportaciones, importaciones y comercio extraterritorial) correspondientes a ese año representaban 35% del producto nacional bruto del país. En 1985, sólo el total de ventas de las nueve compañías alcanzó a 440 000 millones. De esta cifra, 270 000 millones correspondían al comercio exterior (importaciones, exportaciones y operaciones extraterritoriales). Por tanto, cabe estimar que el total de transacciones exteriores de las nueve compañías —135 000 millones en un solo sentido— representaron un 7% del comercio global de ese año, que fue de 1.9 billones de dólares. Si se agrega a lo anterior las transacciones efectuadas por sus filiales de propiedad exclusiva y sus filiales en el exterior, puede concluirse que su participación en el comercio mundial se eleva a casi 10%. La Mitsui Bussan Co. —una de las dos más grandes, según la clasificación de la revista *Forbes* en 1985—, sólo fue superada por la Royal Dutch Shell en la clasificación de ventas fuera de los Estados Unidos para ese año. Siete de las *sogho-shosha* japonesas figuran entre las 10 compañías con mayores ventas fuera de los Estados Unidos. La Mitsui Bussan y Mitsubishi Shoji, las dos más grandes, transan 10% de las exportaciones totales de los Estados Unidos (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1985 a).

El tamaño y la complejidad de este tipo de agentes comerciales de productos básicos pue-

¹⁵ Aunque la importancia de determinados agentes varía de un producto a otro, cada vez es más difícil establecer una distinción a base de un producto debido a las actividades tan diversificadas de los agentes comercializadores. También se está poniendo borrosa la distinción entre empresas manufactureras, mineras o comercializadoras debido a sus tentativas de diversificarse en conglomerados con una amplia gama de intereses. Las transnacionales manufactureras adquieren o establecen empresas comercializadoras, las empresas comercializadoras expanden su rango de operaciones a las manufacturas, la banca, y toda la gama de otros servicios, y los minoristas adquieren intereses en las manufacturas.

den ilustrarse también por Cargill, la empresa comercializadora de cereales más grande del mundo, un ente privado con ventas registradas para 1980 superiores a los 25 000 millones de dólares. Ha establecido una red de 140 filiales en más de 30 países (UNCTAD, 1981 a). Además de sus vastas operaciones en productos básicos, su rama de seguros ofrece financiamiento individual y grupal, y sus conocimientos especializados abarcan los productos básicos a granel, todas las facetas de la agricultura, la comercialización y la especulación, y la logística de manipulación y transporte¹⁶.

2. Algunas consideraciones conceptuales

Las observaciones precedentes sobre la sólida posición que mantienen las empresas comercializadoras transnacionales en el sector de los productos básicos no conducen necesariamente a la conclusión de que los mercados de dichos productos sean de una naturaleza exclusivamente competitiva. La intermediación que prestan esas empresas comercializadoras, aunque se catalogue de transacciones entre entidades independientes, puede aproximarse a un caso bastante diferente al de la situación puramente competitiva. En muchos casos el mecanismo del precio postulado en teoría en el sistema de libre mercado no es aplicable al comercio de productos básicos, cuando un grupo de compradores oligopsónicos enfrenta a un gran número de proveedores, como ocurre con muchos productos básicos agrícolas, o también cuando esos compradores oligopsónicos confrontan a un pequeño número de vendedores oligopolísticos, como ocurre con algunos de

los minerales exportados por los países en desarrollo. En estas condiciones asimétricas de mercado los precios no son determinados sólo por las condiciones imperantes en el mercado, sino también por el poder de negociación relativo de ambas partes.

Este desequilibrio de la capacidad negociadora ocurre en los casos en que un poderoso conglomerado comercializador representa a un grupo de empresas productoras o manufactureras como su agente de adquisiciones o de ventas. En general, las grandes empresas comercializadoras están en situación de influir en los precios del mercado debido al volumen de sus adquisiciones, la cuantía de su capital y su red de información ultramoderna. Lo que los países en desarrollo encaran en los mercados de productos básicos no es sólo la estructura oligopsónica de mercado de las economías desarrolladas, sino también los grupos compradores organizados en forma oligopsónica. La deficiente capacidad negociadora de los países en desarrollo refleja el creciente poder de mercado de los agentes comercializadores de múltiples productos y de los gigantes industriales¹⁷.

La presunción que suele adoptarse con respecto a los mercados de productos básicos es que su funcionamiento espontáneo, en condiciones de competencia perfecta, es básicamente un instrumento eficiente y neutral para la asignación de recursos y no para ser generadores de una estructura determinada de distribución del ingreso. Sin embargo, el enfoque neoclásico tiene escasa aplicabilidad práctica al comportamiento

¹⁶Un reducido número de comercializadoras de cereales que comprenden Cargill, Continental Grain, Bunge and Born, Louis Dreyfus, Barnac y Cook Industries, etc., controla un porcentaje elevadísimo del comercio mundial de cereales: entre 1970 y 1975 esas seis empresas realizaron hasta 96% de las exportaciones de trigo, 95% de las de maíz, 90% de las de avena y 80% de las de sorgo de los Estados Unidos. Las mismas compañías efectuaron también aproximadamente 80% de las exportaciones de trigo de Argentina, 90% de las exportaciones de sorgo de Australia y 90% de las exportaciones de trigo y de maíz de la Comunidad Económica Europea. En el Canadá, canalizaron la totalidad de las exportaciones asignadas al sector privado (20%), y una parte muy considerable de las ventas del restante 80%, que se lleva a cabo por intermedio de la Junta Canadiense del Trigo (UNCTAD, 1981 b).

¹⁷Radetzki señala que la teoría de los precios, ya sea en condiciones de competencia perfecta o monopolística, oligopolio y monopolio entre vendedores (compradores), tiene escasa aplicabilidad al mercado de productos básicos, ya que en la mayoría de los casos supone implícitamente que existe una competencia perfecta en el otro lado del mercado. La teoría de los precios sirve de poco para determinar el nivel monopolístico/oligopolístico bilateral de precios. La teoría de la organización industrial adolece también de la misma deficiencia en el sentido de que sólo estudia habitualmente un lado del mercado, suponiendo implícitamente condiciones de competencia perfecta en el otro. Respecto a la teoría de la negociación, aunque ofrece una visión interesante de las actitudes conductuales en los juegos de suma cero entre dos personas, carece de aplicabilidad al mercado de productos básicos donde en general hay una dependencia recíproca entre las entidades decisoras que operan en ambos lados del mercado (Radetzki, 1980).

de los mercados de productos básicos, pues entre sus principales deficiencias figuran: i) su suposición frecuente de que en ellos existe el libre acceso y no hay incertidumbre ni intervención gubernamental¹⁸ y su manera de tratar las externalidades y las imperfecciones que los afectan, que son parte integrante del funcionamiento actual de esos mercados; ii) su dificultad para explicar por qué los mercados pasan de un desequilibrio a otro, en una serie continua de escaseces y excedentes, sin alcanzar jamás una posición de equilibrio automático; y iii) su escasa capacidad para producir señales de mercado correctas y racionales sobre los precios futuros y la asignación de recursos (Maizels, 1984; Helleiner, capítulo 2, 1981 b).

Una de las grandes imperfecciones del mercado de productos básicos es la escasez relativa de información sobre el mismo. En el mundo de la competencia perfecta todos los participantes tienen acceso pleno e igual a toda la información, y no existe incertidumbre respecto a las futuras configuraciones de precios. Pero, en realidad, los mercados de información son en sí bastante imperfectos, cuando existen, y se caracterizan por el monopolio u oligopolio bilateral (Helleiner, 1981 b). La incertidumbre respecto al futuro de los precios, tan volátiles como son los de los productos básicos, complica mucho más las operaciones de compraventa, almacenamiento, transporte y financiamiento e introduce un elemento especulativo en el proceso de toma de decisiones. Los que cuentan con más información están en mejor situación de aprovecharse de esta imperfección del mercado.

En general, se acepta que la búsqueda de información posee la característica de otorgar rendimientos crecientes. Los costos fijos de adquirir un volumen fijo o un flujo constante de información pueden repartirse en un volumen variable de transacciones. Aunque el costo marginal de suministrar información al primer usua-

rio es muy elevado, pues incluye todos los costos de buscarla, los costos marginales de suministrarla a los usuarios siguientes sólo incluyen el costo de la comunicación, que en muchos casos es exiguo. También es cierto que como las actividades comerciales suponen el arbitraje entre los centros de precios bajos y los de precios elevados, el número de transacciones posibles entre los centros aumentará en forma exponencial por cada centro adicional de información/comercialización. Esto significa que mientras mayor sea el número de puntos de contacto existentes, mayor será el potencial para hacer negocios entre ellos. El mantenimiento de dichos centros reviste suma importancia pues la información, sobre todo respecto a los bienes y servicios que están sujetos a modificaciones constantes, es muy perecible. Así, para que la información tenga algún valor para el usuario éste tiene que incurrir en gastos no sólo para adquirirla, sino también para mantenerla y ojalá mejorarla y actualizarla a través de su presencia comercializadora en el mercado.

La información siempre puede ponerse a disposición de otro individuo sin que se elimine el acceso a ella del usuario actual. Esta característica de "propiedad pública" crea el problema de la apropiación de la información nueva para la que no existe un mercado regular.

El conjunto de estas peculiaridades sugieren, como lo ha señalado K. Arrow, que la demanda de información es difícil de analizar en los términos racionales que suelen utilizarse. Con frecuencia el comprador desconoce el valor de la información; y si en realidad supiera lo bastante como para medirlo conocería la información en sí (1963, p. 947). El valor intrínseco de una información determinada depende de cómo percibe el usuario su utilidad marginal, y su forma de evaluarla es susceptible de cambiar con el tiempo según las variaciones de mercado. En estas circunstancias, la coordinación o internalización dentro de un aparato administrativo como una empresa comercializadora multinacional, es decir, la adquisición de información mediante sus filiales y oficinas nacionales/extranjeras, puede evitar los costos de transacción que significaría una negociación entre partes independientes¹⁹.

¹⁸Respecto a la intervención gubernamental, interesa mencionar que en los últimos años los países con economía de mercado desarrollada han mostrado una oposición mucho más abierta a los convenios internacionales sobre productos básicos, fundándose en que interferirían con el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado. Sin embargo, muchos productos básicos producidos y exportados por los países desarrollados se hallan ya sometidos a la intervención y el control del gobierno.

¹⁹El comportamiento de una gran empresa comercializadora puede explicarse por su anhelo de proteger o explotar

Desde este punto de vista uno de los problemas principales que contribuyen a la relativa debilidad de los agentes de comercialización del Tercer Mundo, es su acceso limitado a la información que posee el sector privado de las economías desarrolladas. La poca información que reciben de las fuentes gubernamentales o de otra índole es inadecuada para una toma de decisiones eficiente. A menos que se corrija la relativa debilidad de los países en desarrollo en cuanto a su capacidad para recopilar, filtrar y evaluar la información, es probable que estos países sigan abasteciendo con sus productos al mercado mundial en las condiciones establecidas por los consumidores, cuya equidad estos países no pueden evaluar.

La mayoría de los precios de exportación de los principales productos primarios del mundo se determinan en las bolsas de productos básicos²⁰. Estas bolsas suelen citarse como ejemplos de mercados en que existe la competencia perfecta y donde los precios son determinados por el libre juego de la oferta y la demanda de un determinado producto. Pero en el mundo real los precios bursátiles son afectados no sólo por el equilibrio actual entre la oferta y la demanda, sino también por las expectativas de la oferta y la demanda, por las repercusiones de los mercados monetarios, e incluso por la manipulación. En los mercados de futuros, las expectativas respecto a los factores económicos básicos pasan a cobrar más importancia y las perspectivas de un producto determinado se ponderan junto con la perspectiva económica más amplia y las expectativas de la moneda en que se cierra el trato. Para cada agente la fijación óptima de precios depende de sus propias expectativas acerca de los acontecimientos futuros, sus conjeturas sobre los intereses compradores y vendedores y sobre todas las fuerzas económicas que inciden en los precios futuros. Sus prácticas de compraventa dependen también de su posición financiera y de la utiliza-

las fallas del mercado. Por ejemplo, los servicios que suministra una *Sogo-Shosha* contienen un gran volumen de información, pero la falta de un mecanismo de mercado para determinar su valor y su carácter de "propiedad pública" crea externalidades.

²⁰Estos productos son: trigo, maíz, soya, harina y aceite de soya, aceite de palma, café, cacao, azúcar, caucho, lana, algodón, jugo de naranja, cobre, estaño, plomo, zinc, níquel, aluminio, plata, oro y cada vez más, petróleo.

ción de sus instalaciones como almacenamiento y transporte. En suma, en las transacciones de futuros hay pocas posibilidades de imponer el recargo de precios que es habitual en muchas actividades manufactureras. Los precios están siempre en movimiento y este problema se agrava por el hecho de que la empresa vende y compra a la vez, de modo que se produce un conflicto de intereses entre ambas posiciones.

Hay que señalar también que en la medida en que los contratos de compraventa sean de futuros y no para entrega inmediata, el agente de comercialización mostrará una mayor tendencia a que su filial o su oficina en el exterior efectúe la compra. Esto se debe a que si el contrato es para entrega inmediata y contra pago en efectivo, se puede eliminar el riesgo que puede plantear un producto dudoso, ensayando *in situ* una muestra del mismo. Así, cuando los contratos sean predominantemente de futuros, el costo de la comercialización independiente tenderá a elevarse, y las transacciones externas van a ser reemplazadas por la integración vertical/horizontal de la empresa comercializadora.

Además, el mecanismo de determinación de precios en las bolsas de productos básicos adolece de varias rigideces de consideración: respecto a algunos productos hay unos pocos productores importantes como en el caso del estaño, el cacao y el café; en cuanto a otros la mayoría de la demanda proviene de un número reducido de grandes importadores, como en el caso del trigo. En otros casos, unas pocas comercializadoras pueden cobrar mucha importancia en el mercado. No siempre se manifiestan, pues pueden licitar en cantidades moderadas en diversas oportunidades o por conducto de varios corredores, pero si persiguen una política concreta en forma sostenida pueden influir en el mercado y alterar con ello la transparencia del mismo. Además, las propias bolsas establecen otras restricciones y distorsiones. Las normas que rigen la admisión de miembros de diversas categorías, comprenden requisitos financieros como garantías bancarias y capital pagado así como cláusulas de nacionalidad²¹.

La imperfección del mercado de productos

²¹Para un análisis sintético de los problemas relativos al funcionamiento de las bolsas de productos básicos dentro del contexto de la mayor participación en ellas de los países en desarrollo, véase UNCTAD (1983 a).

básicos obedece también a las cuantiosas sumas de capital que es necesario invertir, para establecer o ampliar las capacidades de elaboración. Las etapas de elaboración y comercialización están íntimamente entrelazadas, pues a menudo las posibilidades de elaborar antes de la exportación dependen de la capacidad para asegurarse de antemano mercados para el producto elaborado. Suele necesitarse contar con la seguridad previa de que hay posibilidades de mercado a fin de allegar los fondos de inversión necesarios, especialmente respecto de los minerales y metales donde hay cuantiosas sumas involucradas y se considera que la existencia de un compromiso de compra a largo plazo y otros tipos de arreglos al menos por un volumen considerable de la producción, es una garantía parcial para el presunto inversionista. En este sentido, la gran frecuencia de contratos a largo plazo en el sector de los productos básicos significa que el mercado dista de ser competitivo y libre mediante el proceso de la subasta constante entre compradores y vendedores. A su vez, la índole del contrato a largo plazo refleja la fuerza relativa de ambas partes.

El tipo de determinación de precios postulado por el enfoque neoclásico no rige tampoco para el sector del transporte. En muchos casos los fletes para los productos básicos representan hasta 20% de los precios cif y sus fluctuaciones y cambios tienen un efecto significativo sobre los precios, la demanda de mercado de dichos productos, y los ingresos netos de los productores. Sin embargo, la estructura observada de fletes no refleja, en general, el verdadero costo del transporte que es determinado en forma arbitraria. La práctica generalizada en esta actividad es "cobrar lo que tolera el cliente" y la medida más utilizada es el valor unitario por tonelada del producto, lo que tiene escasa relación con el sistema de cobros basado en el costo marginal²². Por tanto, los productos de gran valor subvencionan a los de bajo valor y, como resultado, los factores de exceso de flete aumentan en forma similar a los aranceles. En muchos casos, la arbitrariedad en la imposición de cobros está relacionada con diferentes posiciones negociadoras de los países exportadores y las empresas navieras.

En suma, en contraposición a las trayectorias de las teorías convencionales y a las soluciones

que ellas implican, los mercados de productos básicos operan en estados que distan mucho del equilibrio donde los impulsos espontáneos de autocorrección no logran imponerse.

3. Características de las empresas comercializadoras transnacionales

La razón de ser de la existencia y la expansión de las empresas transnacionales comercializadoras de múltiples productos puede hallarse en los propios papeles y funciones que desempeñan²³: a saber, la minimización o la reducción de los riesgos inherentes a las actividades comerciales internas e internacionales. Los riesgos emanan de las fluctuaciones de la oferta y demanda de productos básicos así como de los tipos de cambio. Como es difícil y costoso asegurarse contra estos factores, las empresas comercializadoras reducen estos riesgos al repartirlos en múltiples transacciones. Si aumenta el número de productos que se comercializan, aumentará también la diversificación de las ventas por región geográfica y por tipos de compradores y, por ende, los riesgos involucrados podrán distribuirse con mayor amplitud. Por ende, el hecho de dedicarse a múltiples productos se explica por su anhelo de aprovechar su efecto reductor de riesgos, proveniente de las ventajas de la escala y la diversificación. Una cartera amplia no sólo de productos básicos sino también de mercados geográficos, compensada por grandes líneas de productos manufacturados y servicios, contrarresta las grandes variaciones de ingreso por concepto de un producto determinado.

El riesgo en la fluctuación de los tipos de cambio baja cuando la transferencia neta de efectivo, mediante convenios de compensación —como se hace en la liquidación de cuentas intrarregionales o interbancarias— constituye sólo una fracción de las transacciones totales. Por sus características, una empresa comercializadora de importaciones y exportaciones puede comprar y vender en monedas locales, con lo que reduce las operaciones en diferentes monedas a una fracción de los volúmenes totales.

La amplia diversificación geográfica de mercados y de productos aumenta la posibilidad de

²²Estos aspectos se plantean en Yeats (1981).

²³Para una síntesis de estos temas, véanse Yamamura (1976), Young (1978) y Roehl (1983).

generar operaciones de trueque o de comercio compensado. A diferencia de una empresa que maneja un solo producto básico, la comercializadora múltiple puede actuar, por ejemplo, como importador de artículos manufacturados a cambio de una exportación de productos primarios, o viceversa. Una clientela grande, a la que una compañía atiende en exportaciones e importaciones, le permite intervenir en mercados con los que un productor no tiene relaciones directas. Asimismo, la actual escasez de crédito ha aumentado la necesidad de concertar arreglos conforme a un esquema en que los compradores obliguen a los vendedores a comprometer mercados para exportaciones equivalentes al valor en moneda dura de los bienes adquiridos²⁴.

Otra característica de las comercializadoras transnacionales es la magnitud de sus operaciones financieras y su reconocida solvencia, que depende a su vez de su capacidad para reducir los riesgos de las transacciones y aprovechar las economías de escala cuando utilizan su capital. Así, a menudo estas empresas pueden funcionar como proveedoras o garantizadoras de crédito, o dedicarse a comerciar con una variedad de instrumentos financieros más bien que con dinero efectivo. Durante 1982, los créditos concedidos por las nueve mayores *sogo-shosha* a sus clientes ascendieron a 58 100 millones de dólares mientras que recibieron más de 44 100 millones de dólares en préstamos de instituciones bancarias (*Sogo-shosha Nenkan*, 1984).

Otra función importante es su capacidad para reducir los "costos de transacción". Ello comprende los costos de recopilar/elaborar/filtrar la información acerca de oportunidades de mercado, perfiles económicos, negociaciones y cumplimiento de contratos, situación de servicios de transporte, etc. Cabe señalar, a modo de ejemplo, que la "producción" de información sobre oportunidades de mercado —los precios y la ubicación de vendedores y compradores, su capacidad crediticia, etc.— incluye los costos de reunir

y difundir tales datos. Sin embargo, dichos costos son *fijos*, e independientes del uso que se hace de la información. Por consiguiente, esto señala la existencia de economías de escala en las actividades de recopilar información y también la disminución de los costos de búsqueda por unidad de información a medida que se expande el tamaño del mercado.

En la esfera del transporte, las empresas comercializadoras, aunque no suministren necesariamente medios propios pueden reducir el costo por unidad de mercadería mediante la coordinación de las fechas y lugares de embarque y del espacio de carga. Los costos de transporte también se reducen debido a las instalaciones y arreglos efectuados en los puertos de origen y destino. Tales obras tienen como se sabe grandes costos fijos, pero pequeños costos marginales. Después de la inversión primaria, los exportadores consiguen flexibilidad para organizar y programar sus embarques de modo que mejoren sus operaciones de acumulación de existencias y de comercialización.

Como se sabe que los japoneses y los europeos dependen en gran medida de este tipo de comercializadoras y que Estados Unidos avanza paulatinamente hacia la expansión de su sector comercializador mediante la adopción de un mecanismo comercial más dinámico y diversificado²⁵, una forma de impedir la intensificación del control que ejercen las empresas transnacionales en los mercados de productos básicos podría ser la creación de empresas homólogas o el fortalecimiento de las comercializadoras existentes en la región de América Latina y el Caribe. En el contexto de las economías en desarrollo, este tipo de organización comercializadora puede concebirse como un medio efectivo para combatir las deficiencias de los mercados de productos básicos, en particular referente a los siguientes aspectos: i) fortalecimiento de la influencia comercial frente a las empresas transnacionales; ii) fortalecimiento de sistemas de información comercial más independientes; iii) establecimiento de un fondo

²⁴Según el Consejo Nacional de Comercio Exterior de los Estados Unidos, el número de países que requieren alguna forma de comercio compensado aumentó de 28 en 1979 a 88 en 1984. La misma organización informa que 8% de las exportaciones estadounidenses son objeto actualmente de comercio compensado —47% en el caso de la industria aeroespacial.

²⁵La aprobación, el 8 de octubre de 1982, de la ley sobre las empresas comercializadoras de exportaciones de los Estados Unidos, ha significado introducir las prácticas de la empresa comercializadora japonesa y, sobre todo, aprovechar los potenciales que las empresas recién creadas podrían acarrear para el comercio compensado.

común de necesidades de importación y de ventas de exportación que fortalezcan la posición negociadora; iv) aprovechar las ventajas de las economías de escala sobre todo en materia de transporte marítimo, manipulación de la carga a

granel y almacenamiento; v) coordinación de las acciones destinadas a superar las medidas restrictivas y proteccionistas adoptadas por los países industrializados, y vi) amplificación del comercio compensado en el plano regional y subregional.

IV

Experiencias de las entidades latinoamericanas de comercialización de productos básicos

1. Asociaciones de productores

La incapacidad de los países del Tercer Mundo para controlar las diversas etapas de la cadena de comercialización y su posición subordinada consiguiente reflejan el poder de las empresas transnacionales, un conjunto de empresas que controlan las finanzas, la producción, los mercados, el transporte, la tecnología, la información, etc. El desarrollo de una fuerza eficaz que contrarreste tal concentración de poder dependerá en buena medida de las acciones que puedan adoptar los países en desarrollo a nivel de gobierno. Sin embargo, sería difícil por cierto que los recursos y el grado de acción coordinada necesarios para competir con esos centros de poder económico provinieran de empresas pequeñas, competitivas, nacionales y privadas. Habiendo reconocido esto, se ha llegado a la conclusión de que mediante acciones coordinadas conjuntas, el Tercer Mundo o la región podrían lograr una mayor participación y modificar paulatinamente, en su propio beneficio, las reglas del juego que rigen las operaciones de esos mercados.

La constatación precedente ha conducido en los dos últimos decenios a la creación de muchas asociaciones de productores y exportadores, ya sea a nivel regional o internacional. Sólo respecto de los productos básicos agrícolas se pueden identificar más de 15 asociaciones de productores-exportadores de importancia internacional (FAO, 1984). No obstante, el examen del desempeño de las asociaciones internacionales y regionales de productores revela, en general, que no han logrado alcanzar su objetivo principal, ya sea por falta de apoyo apropiado de los países que las

crearon, o porque algunos productores importantes se han abstenido de hacerse miembros. Las políticas divergentes y a veces las estrategias contrapuestas perseguidas por los países productores en forma individual han tenido efectos deletéreos en los mercados internacionales de productos básicos.

En el caso del CIPEC (Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre), los esfuerzos conjuntos tampoco han estado a la altura de las expectativas. Los ocho países miembros, que en conjunto representan aproximadamente 40% de la producción mundial, han tendido a la búsqueda de los beneficios económicos de corto plazo en vez de fomentar el logro de un ingreso real más estable dentro de una perspectiva a más largo plazo. Por ejemplo, a mediados de la década de 1970 cuando se sostenían conversaciones sobre un posible acuerdo cuprero como parte de la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional y dentro del Grupo de Expertos Intergubernamentales convocados por la UNCTAD, el Gobierno de Chile decidió unilateralmente no adherir a la reducción de 15% de la producción convenida previamente por la reunión extraordinaria de ministros del CIPEC. Es más, el Gobierno de Chile puso en marcha un programa de expansión de la producción (Marterner, 1979, pp. 89-95). Esta medida de parte de Chile no sólo redujo el precio internacional del cobre sino que actuó también como un freno interno sobre las actividades del CIPEC, pues redujo la organización al nivel de un expectador pasivo de los acontecimientos en los mercados mundiales e impidió que se celebraran conversa-

ciones en la UNCTAD destinadas a establecer un sistema de estabilización de precios" (Martner, 1979, p. 95).

En vista de sus ambiciosos planes de inversión para expandir la producción, y dado que su costo de producción es el más bajo, la estrategia chilena parece ser expandir su capacidad, pese a la plétora mundial. Uno de los objetivos principales del CIPEC, que es promover la armonización de las decisiones y políticas de sus miembros, en relación con la producción y la comercialización del cobre, ha tenido poco éxito.

Respecto al estaño, el Brasil con su producción en rápido crecimiento y un potencial aún mayor para el futuro —en 1985 pasó a ser el segundo productor más grande del mundo de este metal después de Malasia— al no ingresar a la Asociación de Países Productores de Estaño (APPE) ha socavado la capacidad de esa organización para estabilizar el mercado. Brasil, que tampoco es miembro del Consejo Internacional del Estaño, ha venido incrementando su mercado mundial a un ritmo asombroso, a expensas de otros que han estado tratando de instituir algunos mecanismos de comercialización ordenados. Los países no miembros de la APPE aumentaron su producción cuando los países de la APPE habían reducido su oferta de estaño al mercado mundial de 194 000 toneladas en 1981 a 125 000 toneladas en 1983. Estas movidas "asesinas" no sólo reprimen las iniciativas de los miembros, sino que dejan además en los países desarrollados consumidores una imagen de incoordinación entre los países productores en desarrollo²⁶.

Aunque no es una asociación de productores, la crisis que encara el Consejo Internacional del Estaño implica el fracaso de los esfuerzos colectivos para tratar de reducir la producción. El Consejo procuró absorber, durante un período prolongado, la producción mundial excedente, particularmente con el nivel de banda de precios artificialmente elevados. El equilibrio entre la oferta y la demanda se logró a expensas de una

reserva en constante crecimiento. No cabe duda que uno de los factores negativos que llevaron a este resultado fue el rápido aumento de la producción proveniente de algunos países no miembros del Consejo como Brasil y China.

Otra asociación de productores de minerales de carácter internacional es la Asociación Internacional de la Bauxita (IBA), creada en 1974, e integrada por Australia, Ghana, Guinea, Guyana, India, Indonesia, Jamaica, la República Dominicana, Sierra Leona, Suriname y Yugoslavia. Sus objetivos principales son: i) fomentar el desarrollo ordenado y racional de la industria de la bauxita, la alúmina y el aluminio en los países miembros; ii) garantizar a los socios rendimientos justos y razonables en la explotación, el procesamiento y la comercialización de la bauxita y sus productos, y iii) salvaguardar los intereses de sus miembros en relación con una industria que enfrenta un alto grado de control por parte de las empresas transnacionales²⁷.

No obstante las posibilidades de su poder de negociación, su principal instrumento de política son los precios mínimos, sobre la base de la bauxita estándar. Este sistema da a los miembros un buen margen de libertad sin compromisos vinculantes, siempre que vendan la bauxita por encima y no por debajo del precio recomendado. Pero, las empresas transnacionales o los países productores de bauxita no siempre se han atenido a tales precios. Según la prensa especializada, dichas empresas han considerado a la IBA como un tigre de papel, por su incapacidad para ponerse de acuerdo sobre cuestiones fundamentales como la política de fijación de precios. (Latin American Commodities Report, 1982).

Ya en el plano regional, cabe observar varios casos de asociaciones de productores cuyo funcionamiento se ve seriamente menoscabado por la falta de solidaridad, coordinación y voluntad política de salvaguardar el interés a largo plazo de la industria respectiva.

La Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB) constituye un ejemplo muy ilustrativo. El

²⁶Ultimamente, Brasil ha decidido cooperar con la APPE y reducir las exportaciones de estaño a 21 000 toneladas desde marzo de 1987 hasta febrero de 1988. Esto debería ser un elemento decisivo para la meta que se ha fijado la APPE de exportar 105 000 toneladas como máximo a fin de obtener un repunte de los precios mundiales y reducir las existencias internacionales.

²⁷La importancia potencial de esta Asociación se refleja en algunas cifras globales. Los once países integrantes representan 72% de las reservas mundiales posibles de bauxita; 75% de la producción mundial de bauxita y 45% de la alúmina, respectivamente; y representan además el 90% de las exportaciones mundiales de bauxita.

poder negociador potencial del grupo, compuesto por ocho miembros (Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, la República Dominicana, Nicaragua, Panamá y Venezuela), y creado en 1984, que representa 17% de la producción mundial y 50% de las exportaciones mundiales, se ha visto disminuido desde un comienzo por la decisión del Ecuador de permanecer fuera de este acuerdo regional. El Ecuador representa 15 a 20% de las exportaciones mundiales de esta fruta.

En cuanto a la comercialización, la séptima reunión de ministros de la UPEB, celebrada en 1976, decidió establecer la rama comercial de la entidad, bajo la forma de una empresa multinacional encargada de la comercialización y el transporte de la fruta y otros productos conexos de los miembros, a fin de contrarrestar el control de las empresas transnacionales en estas esferas²⁸. La iniciativa se materializó en 1977, cuando representantes de Colombia, Costa Rica, Honduras y Panamá crearon la Compañía Comercializadora Multinacional del Banano, S.A. (COMUNBANA). Esta empresa se concibió y se considera como el instrumento ejecutivo de la política de comercialización de la UPEB y está abierta a la participación de todos los integrantes de la organización.

Cabe destacar que a la COMUNBANA le fue imposible cumplir sus objetivos cuando los miembros de la UPEB se negaron a comprarle sus embarques. En el punto máximo de sus operaciones, sólo pudo manejar, principalmente debido a la falta de fruta, un cargamento de banano mensual, mientras se pensaba que los compradores en los mercados de importación tradicionales necesitarían envíos semanales de la fruta. Desde el contrato original con Yugoslavia en 1978 hasta 1981 inclusive, comercializó una cantidad equivalente sólo a 0.5% a lo sumo del total del comercio mundial anual del banano. Por tanto, el desempeño deprimente de la COMUNBANA obedeció

²⁸Las empresas transnacionales más prominentes en este rubro son United Brands, Castle and Cooke (una filial de la Standard Fruit) y Del Monte (R.J. Reynolds). Estas tres empresas controlan casi el 100% de las exportaciones de bananos de Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá, y un porcentaje importante de las de Colombia (60%) y del Ecuador (40%). Por otra parte, se estima que las entidades nacionales de esos países comercializan el 35% del banano producido en Centroamérica, Colombia y Ecuador.

a la actitud no comprometida de los países miembros. La COMUNBANA todavía existe en el papel, pero ha dejado de funcionar.

La falta de apoyo de los países que crearon una organización de cooperación regional queda también de manifiesto en el caso de la Empresa Multinacional Latinoamericana de Fertilizantes, S.A. (MULTIFERT). La empresa, con sede en Panamá, se formó en 1980 como una entidad comercial, bajo los auspicios del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), con el propósito de comercializar los fertilizantes a fin de garantizar el suministro de estos productos hacia y desde la región y facilitar su venta en terceros mercados, aprovechando la mayor capacidad de negociación que le otorgaba la consolidación de la oferta y demanda.

Aunque el desempeño de este organismo ha sido significativo —hasta febrero de 1984 se había transado un total de 129 millones de dólares— ha distado mucho de satisfacer las expectativas originales de las naciones fundadoras. Las cifras de transacción proyectadas para 1980, 1982 y 1985 habían sido, por ejemplo, de 155 millones de dólares, 400 millones de dólares y 545 millones de dólares, respectivamente, lo que habría significado que MULTIFERT habría comercializado 30%, 60% y 70% en esos años de las compras totales de los 11 miembros del Comité de Acción del SELA (CEPAL, 1984 a). La explicación de esta gran diferencia entre las cifras proyectadas y la realidad hay que buscarla no sólo en las aspiraciones excesivamente ambiciosas sino también en la falta de compromiso político de los países miembros que la crearon. De los 11 miembros del Comité, sólo 8 suscribieron el acuerdo que creó la MULTIFERT. Además, la baja demanda de importaciones estuvo vinculada a la inconsecuencia de aquellos accionistas —sobre todo de las empresas estatales— que decidieron no canalizar sus operaciones a través de MULTIFERT. La situación se volvió más compleja cuando el gobierno peruano, un país miembro que había sido el promotor de esta organización, liberalizó la importación de fertilizantes y la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI) de este país perdió sus principales atributos de monopolio del Estado. Venezuela eliminó también el monopolio estatal de VENERCA. Como puede observarse, además de la propia ineficiencia había una inestabilidad funcional que conspiraba

contra el desempeño sostenido de la organización multinacional.

Dentro de la cooperación regional para la comercialización de productos básicos, la experiencia del Grupo de Bogotá (denominado posteriormente Pancafe, S.A.)²⁹ resulta ilustrativa, pues ha demostrado cuánto puede influir en el mercado internacional el poder de mercado de los productores cuando se adoptan y ejecutan algunas acciones concertadas. Pese a su breve existencia, el elevado nivel de precios del café registrado en 1978/1979 y 1979/1980 fue atribuible en gran parte a la intervención de mercado efectuada por este Grupo. Las estimaciones conservadoras indican que el Grupo pudo mantener el precio por lo menos un 10% por encima del nivel habitual durante dichos períodos. Debido a la insistencia de los Estados Unidos y de otros miembros del Convenio Internacional del Café en que se liquidara el Grupo como condición previa para revivir el Convenio, los líderes de los países latinoamericanos decidieron optar por la utilización de las cláusulas económicas del convenio como mecanismo de defensa de los precios en lugar de las acciones conjuntas del Grupo. Sin embargo, los esfuerzos regionales dejaron a los países productores en una posición negociadora mucho más aceptable para suscribir un nuevo acuerdo e impulsación a los Estados Unidos a adoptar una posición más receptiva, en particular, sobre los rangos de precios que se negociaron.

El examen del desempeño previo de varias asociaciones internacionales y regionales en la esfera de los productos básicos indica que ha sido muy inferior a sus aspiraciones originales. Aunque han hecho aportes provechosos, sobre todo en la esfera de la recopilación y difusión de la información, han tenido poco éxito respecto a la necesidad apremiante de controlar la oferta y coordinar las decisiones de comercialización. Estas asociaciones no han logrado la estabilización de precios o algún esquema de comercialización ordenada sobre la base de la retención de la oferta por parte de los productores. Los intereses

creados en el seno de las asociaciones, la escasa capacidad financiera de los productores para apoyar en forma colectiva la retención de la oferta, la incapacidad para soportar los efectos de dicha retención sobre su economía nacional (por ejemplo, sobre el empleo o los ingresos de divisas), y el hecho de que algunos países no se integraran a los grupos (por ejemplo, el Ecuador no es miembro de la UPEB), han socavado bastante la posición negociadora de esas organizaciones en los foros internacionales. Gran parte de la culpa por el desempeño insatisfactorio de las asociaciones de productores recae en la falta de una percepción real de los intereses comunes y de confianza colectiva entre los países productores.

2. Organizaciones de comercialización estatales (OCE)

La mayoría de los países se dedican a algún tipo de comercio estatal y los latinoamericanos no son la excepción. En el decenio de 1970, según una estimación basada en documentos del GATT y otras fuentes, se señala que a escala mundial la proporción del comercio estatal en las exportaciones era de 20 a 25% en Nueva Zelandia, de 10 a 15% en Australia, de 8 a 14% en los Estados Unidos y de 9 a 11% en el Canadá; mientras que en las importaciones la proporción era de 18 a 20% en el Reino Unido, de 18 a 24% en Francia y de 8 a 10% en el Japón (Kostecki, 1978). Con respecto a América Latina, se estima que cerca de 40% de las importaciones totales son compras gubernamentales y este porcentaje se acrecienta en el campo de la energía y de los alimentos (Ondarto y Correa, 1982; ALADI, 1985). Según un estudio de la UNCTAD sobre la década de 1970, se observa que en siete de los ocho países estudiados —Argentina, Brasil, Jamaica, México, Perú, Uruguay y Venezuela— 10% o más de las importaciones o exportaciones, o ambas, estaban en manos de firmas productoras o comercializadoras estatales (UNCTAD, 1978 b).

Es una observación generalizada, y confirmada en un documento de la CEPAL (CEPAL, 1986 c), que la naturaleza y estructura de las OCE en la región son limitadas. Las entidades comercializadoras en gran escala son empresas de propiedad estatal entre las cuales las más importantes son los productores y distribuidores de petróleo y sus subproductos. Entre estos se incluyen Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF, Argentina), Petro-

²⁹El objetivo del grupo, compuesto por Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Venezuela, era establecer, administrar y explotar una empresa comercializadora del café y con ese fin adquirir, vender, manejar y comercializar el producto.

bras (Brasil), Petroperú (Perú), Petroven (Petróleos de Venezuela S.A.) y ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland, Uruguay). El predominio de estas firmas refleja la importancia relativa del petróleo en el comercio total de la región. Sin embargo, en los productos básicos, excluido el petróleo, la penetración de las OCE en los mercados mundiales no es elevada, sea desde el punto de vista del volumen o de la diversificación de los productos que manejan. La participación de COBEC (Companhia Brasileira de Entrepósitos e Comercio), que solía citarse como una de las OCE más influyentes en la región, se ha reducido a un nivel casi insignificante: en 1984 representó el equivalente a 0,07% del total de exportaciones nacionales. Interbras, una filial comercializadora de la empresa petrolera estatal, Petrobras, otra OCE influyente en la región, representó ese mismo año aproximadamente el 3% de las exportaciones totales del Brasil, sin mencionar sus exportaciones de productos básicos (CACEX, Banco do Brasil, 1985)³⁰.

Se dice que algunas OCE latinoamericanas han logrado un alto nivel de comercio directo. Sin embargo, debe reconocerse que aunque uno de los objetivos principales es prescindir de los servicios de intermediación de proveedores y corredores y aumentar las exportaciones e importaciones *directas*, en muchos casos su participación en el comercio exterior del país aún supone la presencia de otros agentes económicos, principalmente extranjeros. A manera de ejemplo, en el caso de las importaciones de alimentos la ENCI del Perú suele limitarse a aceptar y seleccionar ofertas en forma de licitaciones de los proveedores internacionales, quienes son los que efectúan realmente la transacción. Esto dista mucho de ser lo que se llama comercio *directo*. Más bien lo que ocurre es que la participación de la empresa estatal sólo agrega otra etapa de intermediación.

Un objetivo común a todas las OCE es el fortalecimiento del poder de mercado, sobre todo en

³⁰La COBEC se estableció para competir con las poderosas comercializadoras dedicadas a la comercialización de la soya y se ocupaba de una serie de productos básicos agrícolas, incluido el café. Sin embargo, en 1981 la COBEC sólo exportó café por un valor de 32 millones de dólares, frente a las exportaciones totales nacionales ascendentes a 1 500 millones de dólares. El impacto de Interbras también fue insignificante, pues sólo representó 2% de las exportaciones totales de café en grano. Las cifras provienen de UNCTAD (1983 b).

el plano internacional. En cuanto a las exportaciones, algunos de los principales cometidos que se les encomiendan, en particular a las OCE del Tercer Mundo, son la adquisición y comercialización de productos que son la fuente principal de ingresos de divisas, la diversificación de los mercados de exportación y la promoción de productos para las empresas pequeñas y medianas. Los inconvenientes que surgen cuando varios miles de productores de determinado producto compiten entre sí en los mercados internacionales, pueden subsanarse mediante alguna forma de comercialización coordinada y/o la centralización de las compras de exportación. Con respecto a las importaciones el objetivo suele ser obtener precios y condiciones más favorables mediante la centralización de las compras y garantizando el suministro estable de importaciones esenciales. Estos objetivos vinculados con el sector externo están correlacionados con los internos, entre los cuales los más importantes son el sostenimiento de los precios y la política de distribución, la integración del comercio exterior a la planificación central, la recaudación de ingresos fiscales y las consideraciones sanitarias y de control estratégico.

La razón de ser de las OCE incluye también otros argumentos como que el gobierno puede mejorar la posición negociadora del país utilizando su posición de negociación emanada de las exportaciones de otros productos o de su capacidad de importar³¹. Asimismo, las políticas de exportación aplicadas a niveles de gobierno son más susceptibles de tener la posibilidad de modificar las políticas comerciales de otros gobiernos. Un monopolio explotado por el Estado podría estar en mejor posición para entrar en tratos con otras OCE en negociaciones bilaterales/multilaterales³². Además, en la comercialización se re-

³¹Un buen ejemplo lo constituiría Brasil, que ha pasado a ser uno de los países que más utilizan el comercio compensado en el mundo. La empresa estatal Interbras ha logrado saldar cuando menos la mitad de sus compras de petróleo, que representan aproximadamente 50% de la cuenta de importaciones del país, mediante el suministro de alimentos y productos manufacturados a los productores de petróleo (Carey y McLean, 1986, p. 459).

³²La percepción cada vez mayor de la importancia del comercio compensado de parte de los gobiernos de los países en desarrollo condujo, por ejemplo, a la Asociación Internacional de Organizaciones Comerciales Estatales de los países en desarrollo a establecer un servicio de referencia sobre las

quiere cierta forma de cooperación gubernamental en los casos en que la rentabilidad privada de ingresar a nuevos mercados o de iniciar el comercio de nuevos productos son inferiores al rendimiento social real. En este caso los gobiernos están más dispuestos a considerar el elemento de externalidad. Esto regiría en el caso que hubiera el deseo de romper con los vínculos comerciales tradicionales. Los pedidos voluminosos agregados en el plano nacional en virtud de un monopolio estatal disminuyen también el costo de adquisición, transporte, uso de espacio de almacenamiento y facilitan la sistematización de los procedimientos de importación³³.

Se puede considerar que las OCE de las regiones en desarrollo son un medio eficaz de aumentar el bajísimo nivel del comercio intrarregional de productos básicos. En términos de valor, las exportaciones intrarregionales latinoamericanas de productos básicos representan sólo 15%, mientras que más del 65% de las exportaciones de dichos productos se destina a las economías de

mercado desarrolladas. En materia de importaciones el comercio intrarregional de productos básicos llega sólo a 30% (CEPAL, 1986 b). En vista de este desequilibrio los países latinoamericanos poseen un gran potencial —sin ir en desmedro de las exportaciones extrarregionales— de aumentar su comercio recíproco de productos básicos. Tomando en cuenta el enorme poder adquisitivo de los gobiernos —se reitera que cerca de 40% del total de las importaciones latinoamericanas corresponden de una forma u otra a adquisiciones gubernamentales— la expansión del comercio intrarregional mediante las OCE existentes o de reciente creación ofrece un ámbito y oportunidades considerables para la cooperación regional. Asimismo, el fortalecimiento de entidades comercializadoras como las OCE podría incrementar sobremanera las corrientes comerciales hacia otras regiones en desarrollo donde se prevea el mayor crecimiento de la demanda mundial de la mayoría de los productos básicos producidos en la región.

Conclusiones

En general, la región latinoamericana por sí sola o en conjunto con otras regiones del Tercer Mundo, no ha podido desarrollar mecanismos alternativos o perseguir los objetivos que ha venido buscando en las negociaciones internacionales con los países consumidores. Por ejemplo, los países de la región no han logrado aplicar sistemas de regulación de la oferta que podrían haber tenido un efecto importante sobre el nivel de precios. Asimismo, el funcionamiento de una asociación de productores prosperará únicamente cuando exista el marco institucional apropiado, una percepción real de los intereses comunes y una confianza colectiva entre los países productores. Dentro de esa perspectiva, los países de la región deberían lograr su máxima credi-

bilidad como entidad negociadora mediante el establecimiento de acciones cooperativas regionales como punto de partida para elaborar sus posiciones negociadoras. Además, si hubiera una verdadera percepción de los intereses comunes, no sería siempre necesaria la tutela de los países consumidores para garantizar el cumplimiento de las cuotas de exportación o de medidas análogas para apoyar los precios.

En vista de que América Latina representa una proporción elevada de la producción y las exportaciones mundiales de muchos productos básicos, las asociaciones regionales de productores deberían participar en forma más activa en las esferas de la comercialización, ya sea tomando sus propias iniciativas en dichas esferas o transformándose en coordinadoras más eficaces de las políticas de comercialización entre los países miembros. Lo anterior no excluye la posibilidad de que se transformen en empresas comercializadoras multinacionales.

Pese a que su impacto sobre la economía

prácticas de comercio compensado y los planes para iniciar programas destinados a enseñarle a los representantes de la OCE las tácticas de negociación y las prácticas de contratación dentro del contexto del comercio compensado.

³³Para un análisis de estos puntos, véase Kostecki (1978) y Sauliners (1981).

nacional ha sido menor de lo previsto en un comienzo, si se considera que la posición negociadora relativa del comprador versus el vendedor juega un papel decisivo en la determinación de precios, las OCE pueden ser un instrumento apropiado para concretar y ejercer el poder de mercado, sobre todo para los países en desarrollo, para contrarrestar el dominio de los sistemas de comercialización por los agentes de los países desarrollados. Mediante este instrumento, la importación de ciertos productos podría vincularse a la exportación de un conjunto de productos básicos, a fin de conseguirles un precio más estable y remunerativo. En el entorno económico actual en que se hallan inmersos los países latinoamericanos habrá muchas probabilidades de que la concentración de las ventas y las compras a nivel de gobierno deje en mejor pie a los formuladores de políticas para contrarrestar las medidas proteccionistas crecientes que los afectan. Se considera que las OCE son también un instrumento efectivo para aumentar el comercio intrarregional de productos básicos y para ampliar y facilitar diversos sistemas de comercio compensado con países dentro y fuera de la región.

Los gobiernos latinoamericanos constatan cada día más que la búsqueda de soluciones para

muchos de los problemas del sector de los productos básicos dentro del marco exclusivo de la cooperación Norte-Sur no produce resultados satisfactorios, y que ha llegado la hora de entablar negociaciones con los países consumidores dentro de un marco mucho más amplio, integrando los productos básicos en las negociaciones comerciales globales y no dejándolos aislados como hasta ahora. Uno de los pilares de este marco más amplio es que América Latina debería integrar su poder adquisitivo regional de bienes y servicios en las negociaciones globales de productos básicos. Para ejercer este poder, es imperativo que los países de la región lleguen a establecer mecanismos e instrumentos que vinculen la capacidad de importar varios productos (por ejemplo, manufacturas, tecnología, bienes de capital, servicios, inversiones, etc.) producidos por los países industrializados con la necesidad de aumentar los ingresos de exportación de los productos básicos. En este escenario, se estima que es urgente el fortalecimiento de las entidades comercializadoras existentes o la creación de otras nuevas (nacionales o regionales) que se dediquen a múltiples productos.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) (1985): *Canalización regional de la demanda importada por el sector público* (ALADI/SEC/ Estudio 29).
- ARROW K. (1963): Uncertainty and the welfare economics of medical care, *The American Economic Review*, vol. 53, N° 5.
- CACEX (Carteira de Comercio Exterior). Banco do Brasil (1985): *Comercio Exterior 1984: Series Estadísticas*, Rio de Janeiro.
- Carey, Sarah C. y Sheila Avrin McLean (1986): The United States countertrade and Third World trade, *Journal of World Trade Law*, vol. 20, N° 4, julio-agosto, pp. 441 a 473.
- CASAR (1984): *Seguridad alimentaria*, Boletín informativo del Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria Regional, septiembre-diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1981a): *El desarrollo de la industria del cobre y las empresas transnacionales: la experiencia de Chile* (E/CEPAL/R. 239), Santiago de Chile.
- _____ (1981b): *Políticas y negociaciones con las empresas transnacionales en la industria del cobre en el Perú* (E/CEPAL/R. 270), Santiago de Chile.
- _____ (1981c): *Vinculaciones de las empresas transnacionales con la industria del estaño en Bolivia* (E/CEPAL/R. 249), Santiago de Chile.
- _____ (1982a): *Capacidad de negociación y distribución de beneficios en la industria del banano de la UPEB* (E/CEPAL/R. 321), Santiago de Chile.
- _____ (1982b): *La industria del algodón en México y el oligopolio transnacional en su comercialización* (E/CEPAL/R. 315), Santiago de Chile.
- _____ (1982c): *Oligopolio transnacional en la industria de café y el caso de Colombia* (E/CEPAL/R. 323), Santiago de Chile.
- _____ (1983a): *Aspectos de una política latinoamericana en el sector de los productos básicos* (E/CEPAL/R. 335/Rev. 1), Santiago de Chile.
- _____ (1983b): *Empresas transnacionales en la industria de alimentos, el caso argentino: cereales y carne*, serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 29 (E/CEPAL/G. 1255), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S. 83. II. G. 25.
- _____ (1984a): *América Latina: panorama actual de la integración y cooperación* (E/CEPAL/L. 299), Santiago de Chile.
- _____ (1984b): *Dirección y estructura del comercio latinoamericano: exportaciones, importaciones, saldos comerciales, 1970-1982* (LC/G. 1329), Santiago de Chile.

- _____ (1986a): *Procesamiento local de los productos básicos latinoamericanos* (LC/R. 505), Santiago de Chile.
- _____ (1986b): *Reorientación del comercio de productos básicos hacia América Latina* (LC/R. 506), Santiago de Chile.
- _____ (1986c): *Comercialización y estructura de los mercados de productos básicos de América Latina y el Caribe* (LC/R. 508), Santiago de Chile.
- CET (Centro sobre Empresas Transnacionales) (1981a): *Transnational Corporations in the Copper Industry* (ST/CTC/21), Nueva York.
- _____ (1981b): *Las empresas transnacionales en la industria del cobre*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S. 81. II. A. 3.
- _____ (1983): *Las empresas transnacionales en el desarrollo mundial. Tercer estudio*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.83.II.A.14.
- Chalmin, Ph. (1980): International commodity trading companies, *Journal of World Trade Law*, noviembre-diciembre.
- Clairmonte, F.F. y J. Cavanagh (1982): Transnational corporations and global markets: changing power relations, *Trade and Development*, N° 4, Ginebra: UNCTAD, primer trimestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E. 83. II. D.1.
- Coase, R.H. (1937): The nature of the firm, *Económica*, vol. 4, pp. 386 a 405.
- Dunning, J.H. y R.D. Pearce (1981): *The World's Largest Enterprises*, Gower.
- Edward, Anthony (1975): *The Potential for New Cartels*, The Economist Intelligence Unit, QER Special N° 37.
- Estados Unidos, Departamento de Comercio (1984): US affiliates of foreign companies: operations in 1982, *Survey of Current Business*, septiembre.
- _____ (1985a): State roles in foreign trade, *Business America*, 27 de mayo.
- _____ (1985b): *US Direct Investment Abroad: 1982, Benchmark Survey Data*.
- _____ (1985c): 1982 benchmark survey of US direct investment abroad, *Survey of Current Business*, diciembre.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1984): *Situación y perspectivas de los productos básicos: 1982-1983*, Roma.
- _____ (1986): *La economía mundial del banano 1970-1984: estructura, desempeño y perspectivas*, serie Estudio FAO: desarrollo económico y social N° 57, Roma.
- Helleiner, G.K. (1979): Transnational corporations and trade structure: the role of intra-firm trade, *Intra-Industry Trade*, Herbert Giersch (comp.), Tübingen: J.C.B. Mohr, Paul Siebeck.
- _____ (1981a): *Intra-Firm Trade and the Developing Countries*, Nueva York: St. Martin's Press.
- _____ (1981b): *International Economic Disorder: Essays in North-South Relations*, Toronto: University of Toronto Press.
- Hveem, Helge (1977): *The Political Economy of Third World Producer Associations*, Oslo.
- Japón, Ministerio de Comercio Internacional e Industria (1983): *Wagakuni kigyō no kaigai jigō hatsudo* (Actividades de las empresas japonesas en el exterior), estudios N°s 10 y 11.
- Kostecki, M.M. (1978): State trading in industrialized and developing countries, *Journal of World Trade Law*, mayo-junio.
- Lahera, Eugenio (1983): *Las empresas transnacionales en la producción, industrialización y comercialización de la soya en América Latina* (E/CEPAL/R. 340), Santiago de Chile, CEPAL.
- Latin American Commodities Report* (1982): (CR-82-09), 7 de mayo.
- Maizels, Alfred (1984): A conceptual framework for analysis of primary commodities markets, *World Development*, vol. 12, N° 1, pp. 25 a 41.
- Martner, Gonzalo (1979): *Producers-Exporters Associations of Developing Countries*, Ginebra.
- Metal Bulletin* (1986): Londres, 4 de abril, p. 1
- McManus, J. (1972): The theory of the international firm, *The Multinational Firm and the Nation State*, G. Paguet (comp.), Toronto: Collier-Macmillan.
- Nihon Keizai Shimbun* (1986): 14 de junio.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1975): *Industrial Raw Materials*, París: Secretaría General.
- Ondarto, G. y C.M. Correa (1982): *Compras estatales e integración económica*, Buenos Aires: BID-INTAL.
- Prebisch, Raúl (1949): *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas* (E/CN. 12/89), Nueva York.
- _____ (1964): *Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo: informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* (E/CONF. 46/3), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 64.II. B.4.
- Radetzki, Marian (1976): The potential for monopolistic commodity pricing by developing countries, *A World Divided*, G. Helleiner (comp.), Londres: Cambridge University Press.
- _____ (1980): Market structure and bargaining power, *Mining for Development in the Third World*, S. Sideri y S. Johns (comp.), Nueva York: Pergamon Press, pp. 123 a 142.
- Rapp, W.P. (1976): Firm size and Japan's export structure: a microview of Japan's changing export competitiveness since Meiji, *Japanese Industrialization and its Social Consequences*, H. Patrick (comp.), Berkeley: University of California Press.
- Rodrik, Dani (1982): Managing resource dependency: the United States and Japan in the Markets for copper, iron ore and bauxite, *World Development*, vol. 10, N° 7, pp. 541 a 560.
- Roehl, Thomas (1983): A transaction cost approach to international trading structures: the case of the Japanese general trading companies, *Hitotsubashi Journal of Economics*, vol. 24, N° 2, pp. 119 a 135.
- Sanchez, Albavera, F. (1983): *Profile and Possibility of a Multinational Ore Marketing Enterprise: The case of Latin America*, estudio preparado a petición de la Secretaría de la UNCTAD.
- Santos, Manuel R. (1982): *Possibilities for Trade Expansion and Other Forms of Co-operation among State Trading Organizations in the Field of Sugar* (TD/B/C. 7/54), estudio preparado a petición de la Secretaría de la UNCTAD.
- Sauliners, A. (1981): State trading organizations: a bias decision model and applications, *World Development*, vol. 9, N° 7.

- Sogo-Shosha Nenkan (1984): (Anuario de las Sogo-Shosha), Tokio: Nihon Kogo Shimbunsha.
- Special UN Service (1985): International Foundation for Development Alternatives, 13 de junio.
- UPEB (Unión de Países Exportadores de Banano), *Informe Mensual*, varios números.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1978a): *Sistema de comercialización y distribución del tabaco* (TD/B/C.1/205), Ginebra.
- (1978b): *Co-operation between State Trading Organizations in Latin America*, Ginebra.
- (1980a): *A Preliminary Analysis of some Aspects of Marketing and Distribution of Cotton* (TD/B/PC/Cotton 19), Ginebra.
- (1980b): *Fibers and Textiles: Dimensions of Corporate Marketing Structures* (TD/B/C.1/219), Ginebra.
- (1981a): *Marketing and Distribution Arrangements in Respect of Export and Import Transactions: Structure of International Trading Channels* (UNCTAD/ST/MD/25), Ginebra.
- (1981b): *Control by Transnational Corporations over Dry Bulk Cargo Movements* (TD/B/C.4/203/Rev. 1), Ginebra.
- (1983a): *Las bolsas de productos básicos, y sus efectos en el comercio de los países en desarrollo* (TD/B/C.1/248), Ginebra.
- (1983b): *Handbook of State Trading Organizations of Developing Countries* (A/E/E/S.83/II/D.5), Ginebra.
- (1984a): *La elaboración del cacao antes de la exportación: esferas para la cooperación internacional* (TD/B/C.1/PC/18/Rev. 1), Ginebra.
- (1984b): *Elaboración y cooperación de la bauxita/alumina/aluminio: esferas para la cooperación internacional* (TD/B/C.1/PC/19/Rev. 1), Ginebra.
- (1984c): *Elaboración y comercialización del manganeso: esferas para la cooperación internacional* (TD/B/C.1/PC/20/Rev. 1), Ginebra.
- (1984d): *Comercialización de las fibras duras (sisal y henegúen): esferas para la cooperación internacional* (TD/B/C.1/PC/21/Rev. 1), Ginebra.
- (1984e): *La elaboración y comercialización de los fosfatos: esferas para la cooperación internacional* (TD/B/C.1/PC/22/Rev. 1), Ginebra.
- (1984f): *Elaboración y comercialización del té: esferas para la cooperación internacional* (TD/B/C.1/PC/28/Rev. 1), Ginebra.
- (1984g): *Elaboración y comercialización del azúcar: esferas para la cooperación internacional* (TD/B/C.1/PC/29/Rev. 1), Ginebra.
- (1984h): *Elaboración y comercialización del cobre: esferas para la cooperación internacional* (TD/B/C.1/PC/30/Rev. 1), Ginebra.
- (1984i): *Elaboración y comercialización del yute y de los productos del yute: esferas para la cooperación internacional* (TD/B/C.1/PC/32/Rev. 1), Ginebra.
- (1984j): *Comercialización y distribución del estaño: esferas para la cooperación internacional* (TD/B/C.1/PC/38), Ginebra.
- (1984k): *Elaboración del estaño: esferas para la cooperación internacional* (TD/B/C.1/PC/39), Ginebra.
- (1984l): *Comercialización, distribución y transporte del mineral de hierro: esferas para la cooperación internacional* (TD/B/C.1/PC/41), Ginebra.
- (1984m): *Elementos de un marco de cooperación internacional en la esfera de la comercialización y distribución de los productos básicos cuya exportación interesa a los países en desarrollo* (TD/B/C.1/252), Ginebra.
- (1984n): *Elementos de un marco de cooperación internacional en la esfera de la elaboración de los productos básicos cuya exportación interesa a los países en desarrollo* (TD/B/C.1/253), Ginebra.
- (1985a): *Bulletin*, N° 209, febrero.
- (1985b): *Bulletin*, N° 210, marzo.
- Yamamura, K. (1976): *General trading companies in Japan: their origins and growth*, *Japanese Industrialization and its Social Consequences*, H. Patrick (comp.), Berkeley: University of California Press, pp. 161 a 199.
- Yeats, Alexander J. (1981): *The influence of trade and commercial barriers on the industrial processing of natural resources*, *World Development*, vol. 9, N° 5, pp. 485 a 494.
- Young, Alexander (1978): *The Sogo-Shosha: Japan's Multinational Trading Companies*, Boulder, Colorado: Westview.

Empleo urbano: investigación y políticas en América Latina*

*Víctor E. Tokman***

Los últimos quince años han sido un fecundo laboratorio para la investigación y la formulación de políticas de empleo urbano en América Latina. En este artículo se analizan los temas y avances principales que se registraron en ese período. Se revisa la insuficiencia dinámica como explicación principal de las falencias del proceso de desarrollo y se enfatiza la importancia de la inadecuación tecnológica, el alto crecimiento de la fuerza de trabajo y la ausencia de agentes económicos fuertes que permitan alcanzar un crecimiento autónomo y equitativo. El agotamiento de las primeras etapas de sustitución de importaciones lleva también a analizar los efectos de una mayor orientación exportadora, lo que involucra tanto una revisión del uso de instrumentos como la determinación del efecto sobre el empleo de distintas estructuras de comercio exterior. Por último, el análisis de la inadecuación y difusión del progreso técnico ocupa un papel fundamental, pues la heterogeneidad estructural explica tanto la insuficiente creación de empleo productivo, como la cuasipermanente desigual distribución del ingreso que caracteriza a la región.

El resultado más visible en el campo del empleo durante la década pasada fue la resistencia del subempleo a disminuir, a pesar del alto dinamismo económico registrado. Ello dio origen al análisis del sector informal, lo que permitió a lo largo de la década, conceptualizarlo y avanzar en propuestas de acción que enfatizan la necesidad de políticas específicas.

La crisis de los años ochenta pone en evidencia las falencias de la orientación seguida, y los cambios tanto políticos como de orientación económica son marcados. En el campo del empleo se evalúa la eficiencia económica y social de los instrumentos de ajuste convencional. Aparece una mayor oportunidad para aplicar políticas específicas, en particular las de apoyo al sector informal y surge la desocupación como una nueva dimensión del problema del empleo.

*Este artículo fue preparado para la reunión sobre Investigación y Políticas de Empleo, organizada por el Centro para el Desarrollo, de la OCDE, en París, del 2 al 4 de noviembre de 1987.

**Director del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

Hacer una recapitulación es siempre una tarea difícil. Más aún cuando el campo que se ha de abarcar es amplio debido al tema, la diversidad geográfica y el período considerado. En términos generales, el empleo está vinculado al desarrollo, el crecimiento, las políticas económicas, la inflación y los salarios. América Latina es un concepto unificador que rescata algunos elementos comunes de muchos países, pero, por definición, no puede representar a ninguno de ellos en particular. Por lo tanto, esta recapitulación será necesariamente incompleta.

El artículo está organizado en tres secciones principales que siguen un orden cronológico. En la primera se examinarán la investigación y las políticas en los años setenta, mientras que la segunda se ocupará de los años ochenta. Ambos períodos se caracterizan por condiciones económicas diferentes y, en particular, por la grave crisis que afecta a la región desde los comienzos del actual decenio. Finalmente, en la tercera sección se reseñará el debate actual.

I Temas y políticas de empleo en los años setenta

En el decenio de 1970, el tema dominante en materia de investigación fue la capacidad de absorción de mano de obra de los sectores modernos. En efecto, el interés creciente en los problemas y políticas de empleo se basó en la evidencia cada vez mayor de que la estrategia de derrame no estaba funcionando como se había previsto. El crecimiento no sólo no aseguraba el pleno empleo productivo, sino que, además, en América Latina se suponía que el escenario en que se basaba la investigación era de estancamiento más bien que de crecimiento.

1. *Temas de investigación en los años setenta*

a) *Efectos del proceso de modernización sobre el empleo*

La modernización fue el modelo de referencia para la investigación y las políticas en los años setenta. El proceso de absorción de mano de obra

mediante la expansión de los sectores modernos, sobre todo en las zonas urbanas, a niveles elevados de productividad aseguraría el empleo productivo para la oferta creciente de mano de obra, constituida por la fuerza de trabajo liberada de las actividades agrícolas y por los aumentos de población. Además, se preveía que la industria manufacturera desempeñaría el papel principal en el proceso de absorción de mano de obra. El análisis de los efectos sobre el empleo de esta modalidad de crecimiento fue bien documentado por varios análisis empíricos y teóricos a nivel mundial (Clark, 1951; Kuznets, 1957; Lewis, 1954; Fei y Ranis, 1961). La parte esencial de la investigación latinoamericana en el pasado se dedicó a analizar cómo funciona semejante modelo en los países en desarrollo, insertado en lo que Prebisch denominó el contexto centro-periferia. Dicho análisis se hizo bajo tres perspectivas: en primer lugar, acumulación y crecimiento; en segundo lugar, inserción en el comercio internacional; y en tercer lugar, el cambio tecnológico.

Un argumento importante del análisis de Prebisch era que el modelo latinoamericano se caracterizaba por la "insuficiencia dinámica". Esto significaba que la producción estaba creciendo a un ritmo lento o incluso en algunos casos estaba estancada porque la inversión era también insuficiente. A su vez, la baja inversión era el resultado del funcionamiento del capitalismo periférico donde la magnitud del superávit económico se reduce mediante transferencias a países extranjeros por vía del deterioro de la relación de precios del intercambio o remesas de utilidades en el caso de la inversión directa y donde gran parte de ese superávit es consumido dados los hábitos de consumo internacional que son adoptados rápidamente por los grupos de ingresos medios y superiores de la población de los países en desarrollo. La dependencia respecto de las modalidades de intercambio comercial, inversión y consumo da por resultado un crecimiento insuficiente. El efecto principal es que el empleo no crece como se necesita, especialmente en la industria manufacturera donde, como examinaremos más adelante, las características de producción, la inserción internacional y el cambio tecnológico refuerzan su debilidad para la absorción de mano de obra (Prebisch, 1981; Pinto, 1965; Sunkel, 1971). Este modelo fue debatido principalmente sobre una base regional (CEPAL,

1965), pero simultáneamente se efectuaron análisis de países entre otros, de la Argentina (Ferrer, 1963), el Brasil (Tavares y Serra, 1971) y Chile (Pinto, 1964) que suministraron también antecedentes valiosos.

A fines del decenio pasado estaba claro que el modelo de análisis necesitaba algún ajuste, ya que los años setenta se caracterizaron por el rápido crecimiento de la mayoría de los países latinoamericanos dada la alta liquidez internacional y la deuda externa rápidamente creciente de la región. Los nuevos datos disponibles desde 1950 registran un crecimiento significativo y sostenido del empleo en los sectores modernos y especialmente en la industria manufacturera (García y Tokman, 1985). El sesgo en el modelo de interpretación era doble. Por una parte, la investigación de los años setenta estaba basada en datos de decenios anteriores que no mostraban un crecimiento rápido. Por otra parte, los datos estilizados de la región estaban basados principalmente en los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay y, en algunos aspectos, Brasil). Estos países ya eran en gran medida modernos en 1950 y sus resultados en materia de inversión y crecimiento mostraban claramente una insuficiencia absoluta. Sin embargo, como la fuerza de trabajo ya estaba empleada en las zonas urbanas y el crecimiento de la población era lento, los problemas de empleo no eran significativos como en otras partes de la región. Una comparación de los resultados obtenidos en materia de inversión y crecimiento por la región en su totalidad durante el período 1950-1980 con los resultados registrados por los Estados Unidos en los 30 años comparables que transcurrieron entre 1873 y 1903, muestran que las tasas de inversión fueron similares, alrededor del 19% del PNB, y que la tasa de crecimiento fue más alta en América Latina que en los Estados Unidos. Además, según Kuznets (1961), la tasa de inversión de los Estados Unidos fue la más elevada del mundo desarrollado capitalista. Las excepciones fueron los países del Cono Sur, en particular Chile y Uruguay, donde tanto la inversión como el crecimiento se rezagaron con respecto a los promedios regionales (Tokman, 1985) (cuadro 1).

Este análisis basado en los hechos debería situarse en la perspectiva apropiada dado que los años setenta fueron años excepcionales en que

Cuadro 1
 COMPORTAMIENTO DE AMERICA LATINA EN MATERIA DE CRECIMIENTO Y EMPLEO URBANO, 1950-1980

	Acumulación y crecimiento		Dinámica del empleo ^a			Resistencia del subempleo ^b					
	Crecimiento del PNB ^a	Coficiente de inversión	Crecimiento de la fuerza de trabajo no agrícola	Crecimiento del empleo formal urbano	Crecimiento del empleo en la industria manufacturera	Grado de urbanización		Rural tradicional		Urbano informal	
						1950	1980	1950	1980	1950	1980
Grupo A	6.4	23.8	4.8	5.0	4.4	38.6	66.8	38.0	18.4	12.2	18.6
Brasil	7.0	24.7	5.1	5.2	4.7	39.2	68.1	37.6	18.9	10.7	16.5
Colombia	5.1	21.7	4.1	4.3	3.4	39.2	64.9	33.0	18.7	15.3	22.3
Costa Rica	6.0	20.6	5.2	5.5	4.9	42.0	69.5	20.4	9.8	12.3	15.3
México	6.4	19.8	4.5	4.6	4.3	34.5	61.5	44.0	18.4	12.9	22.0
Panamá	6.2	20.0	3.7	3.8	3.5	46.7	66.4	47.0	22.0	11.8	14.8
Venezuela	5.4	35.8	4.8	5.2	4.9	51.1	79.4	22.5	12.6	16.4	18.5
Grupo B	4.8	15.7	3.7	3.9	2.3	32.0	50.9	43.0	35.9	14.9	21.8
Bolivia	3.6	15.5	3.3	3.8	2.4	24.1	41.1	53.7	50.9	15.0	23.2
Ecuador	6.2	15.7	4.2	3.1	2.7	33.2	54.2	39.0	33.4	11.7	28.6
El Salvador	4.5	14.8	4.1	4.2	2.6	32.2	47.5	35.0	30.1	13.7	18.9
Guatemala	4.9	13.3	3.3	3.4	2.6	30.6	42.7	48.7	37.8	14.0	18.9
Perú	4.5	19.3	3.7	4.4	2.0	36.0	57.5	39.4	31.8	16.9	19.8
Grupo C	3.1	14.9	1.9	1.8	1.4	70.6	82.9	7.6	7.0	16.6	21.4
Argentina	3.1	17.9	1.9	1.9	1.2	72.0	84.9	7.6	6.8	15.2	21.4
Chile	3.6	13.7	2.5	2.6	2.3	62.9	77.2	8.9	7.4	22.1	21.7
Uruguay	2.3	13.2	1.0	0.8	0.9	77.8	82.3	4.7	8.0	14.5	19.0
América Latina (14 países)	5.5	21.5	4.0	4.1	3.5	44.1	67.1	32.6	18.9	13.5	19.4

Fuente: PREALC (1985).

^a Tasas acumulativas anuales.

^b Participación en la población económicamente activa total.

tanto la capacidad de inversión como los niveles de consumo se incrementaron debido a la disponibilidad de financiamiento externo. Este hecho oscureció la percepción de las tendencias a más largo plazo. Los balances comerciales se deterioraron dado un excedente menguante de materias primas y productos básicos para financiar un déficit creciente de importaciones manufacturadas. Los cambios experimentados por las modalidades de consumo de los países desarrollados, así como su agricultura subsidiada, afectaron las posibilidades de exportación al reducir los mercados tradicionales y competir con el excedente de producción en nuevos productos básicos. Además, los cambios en la estructura de consumo de los países latinoamericanos como resultado del aumento de la demanda y una dieta de mejor calidad afectaron también la magnitud del excedente de producción para la exportación, en particular en una situación de producción agrícola de lento crecimiento (Wells, 1987). Hubo restricción comercial, pero fue posible realizar una mayor inversión debido al creciente financiamiento externo. La inversión dependió en gran medida de las decisiones extranjeras. Internamente, el sector público tuvo a su cargo gran parte de la inversión, mientras que los empresarios privados mostraron un comportamiento menos dinámico, invirtiendo mayormente en conjunto con el sector público o inversionistas extranjeros o, con mayor frecuencia, dedicándose a operaciones financieras que aseguraran una rápida recuperación del capital invertido y mayores utilidades (Tokman, 1985). En efecto, el cambio espectacular de las condiciones económicas externas en los años ochenta y la necesidad de ajustarse a la nueva situación financiera pusieron en evidencia la debilidad del proceso de acumulación, y se registró una reducción del coeficiente de inversión en 1985 a una tercera parte del nivel imperante en los años setenta.

Un segundo tema que concentró la atención de los investigadores fue el relacionado con las estrategias comerciales que guiaban el modelo de desarrollo. Históricamente, los países de tamaño mediano y grande de América Latina siguieron una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, mientras que más recientemente, en particular durante los años setenta, se redoblaron los esfuerzos por mostrar la superioridad en cuanto a resultados económi-

cos de la diversificación y el fomento de las exportaciones.

Después de la Gran Depresión muchos países latinoamericanos emprendieron una estrategia de industrialización como la única opción viable dado el medio económico internacional imperante. El instrumento clave para aplicar esa política fue la elevada protección asegurada por diferentes medios que fluctuaban desde los aranceles elevados hasta las cuotas de importación. Según Díaz-Alejandro (1981), esta estrategia permitió que la región se recuperara a un ritmo más rápido y en un período más corto que los Estados Unidos. Esta política fue luego investigada y dada a conocer a los gobiernos por conducto de muchos trabajos iniciados por la CEPAL, con el resultado de que en los primeros años del decenio de 1970 la mayoría de las economías latinoamericanas ya tenían un sector industrial bien desarrollado. Este sector fue el motor del crecimiento y generó en forma directa e indirecta gran parte del empleo productivo creado en el período de postguerra (García y Marfán, 1981). El empleo en la industria manufacturera creció 3.5% anual entre 1950 y 1980, tasa similar a la registrada por otros países desarrollados durante períodos de expansión. Los salarios reales también aumentaron y mejoró el perfil de calificaciones, principalmente mediante el aprendizaje en el trabajo, mientras las organizaciones sindicales aumentaban su poder de negociación durante este período.

A pesar de esos resultados favorables ya estaba claro que la estrategia de sustitución de importaciones producía los mejores resultados durante la fase temprana de fácil sustitución de los bienes de consumo, pero un mayor avance en esa estrategia tropezaba con restricciones cada vez mayores. Entre los problemas identificados figuraban la incapacidad de la estrategia para levantar la restricción de divisas, ya que el efecto sobre las importaciones era en su mayor parte un cambio en su estructura desde los bienes finales hacia los bienes intermedios. Esto se debía a la falta de integración y a la inexistencia de una industria productora de bienes de capital (Fajnzylber, 1983; García, 1984). El mercado interno para los productos manufacturados era pequeño y altamente diversificado dada la concentración del ingreso y la rápida adopción de las modalidades de consumo de los países desarrollados. Esta si-

tuación conspiraba contra el aumento de los rendimientos a escala. Además, al comienzo del último decenio hubo también acuerdo general sobre la defectuosa gestión de las políticas económicas ya que la protección excesiva y permanente fue el resultado de elevados aranceles y de tipos de cambio subvaluados, lo que aseguró utilidades oligopolísticas para los productores, redujo la competencia extranjera y dio por resultado la ineficiencia productiva y un sesgo contra el fomento de las exportaciones.

En este escenario se exploraron diferentes propuestas de investigación y políticas. Algunos autores, como Fajnzylber (1983), subrayaron la necesidad de lograr más integración y una mayor especialización del sector industrial, favoreciendo principalmente la producción de bienes de capital como una manera de disminuir las mermas del balance de pagos, generar más empleo productivo y aumentar las posibilidades de cambio tecnológico endógeno. Otros como Krüger (1978) y Balassa (1977), hacen hincapié en la necesidad de abrir las economías para asegurar la expansión de las exportaciones, un crecimiento más rápido y la creación de empleos.

Esta fue la misma prescripción de políticas hecha a nivel mundial, especialmente estimulada por el éxito de la experiencia de los países del Asia sudoriental, que generó trabajos de investigación en América Latina. Se pueden distinguir dos tipos de estudio. En primer lugar, aquellos que argumentaban a nivel macroeconómico ya sea analizando resultados y regímenes comerciales, como el proyecto Krüger-Bhagwati (NBER) o mediante la comparación de los resultados de los países de Asia y algunos países latinoamericanos. En ambos casos, el mensaje era que la apertura de las economías era el único método para asegurar el crecimiento y la creación de empleos.

Se suscitaron algunas dudas: por ejemplo, por la interpretación diferente de los estudios de casos nacionales que llevó a los dos coordinadores del proyecto NBER a escribir libros resúmenes separados (1978), o por el análisis más acabado hecho por Ranis (1983), que subraya la importancia de las condiciones iniciales que determinan diferentes sendas de desarrollo, aunque también sostiene que cambios como la reforma agraria, el aumento de la productividad agrícola, la industrialización rural y el desplazamiento hacia tecnologías y combinación de productos, con

mayor densidad de mano de obra, podían introducirse en cualquier etapa del desarrollo. Una segunda línea de investigación que se emprendió fue estimar el efecto diferencial sobre el empleo de la sustitución de importaciones en comparación con el fomento de las exportaciones en el sector manufacturero. Esto se hizo para el Brasil, Colombia, Chile y Uruguay (Krüger y otros, 1981), calculando los efectos sobre el empleo para lo que se utilizó un modelo de insumo-producto. La conclusión fue en general que la canasta de exportaciones hace uso más intensivo de mano de obra, pero la estructura actual está dominada por materias primas elaboradas en que los respectivos países registran ventajas comparativas absolutas.

Las conclusiones de la investigación de que se dispone apuntan hacia la necesidad de seguir una estrategia más orientada hacia afuera y hacia un mejor empleo de los instrumentos comerciales, en particular los aranceles más bajos y los tipos de cambio más altos. Esto podría ir acompañado por incentivos para producir bienes de capital que podrían dar por resultado también ahorros de divisas, así como una estructura industrial más integrada. En esta etapa de desarrollo, el dilema de la sustitución de importaciones frente al fomento de las exportaciones es falso. La mayoría de los países latinoamericanos ya poseen una base industrial, que puede ser mejorada, pero que ya está proporcionando exportaciones crecientes (Teitel y Thoumi, 1986). La cuestión consiste en cómo hacerla más eficiente y cómo puede mejorarse su capacidad para competir en los mercados mundiales. Volveremos a tratar este tema.

Una tercera dimensión importante en la investigación relacionada con el empleo fue el cambio tecnológico. El análisis de la tecnología se hizo en diferentes niveles. A nivel macroeconómico, los modelos desarrollados para explicar por qué los sectores modernos eran incapaces de absorber mano de obra al ritmo necesario, asignaron gran importancia al proceso de transmisión y difusión de la tecnología y a las características de la tecnología importada. El principal argumento presentado por Pinto (1965) subrayaba el hecho de la inadecuación de la tecnología creada en países desarrollados para las dotaciones de factores de los países latinoamericanos. Además, como se hacía poca innovación o incluso adapta-

ción, esa tecnología era transferida a un medio estructural totalmente diferente caracterizado en general por una mayor concentración de capital y abundancia de mano de obra. El principal resultado es que los beneficios del progreso técnico no alcanzan a la mayoría de la población mientras que las diferencias de productividad, y por ende las diferencias de ingreso, tienden a ser más amplias y sin mostrar una tendencia a disminuir, como fue la experiencia de los países hoy desarrollados (Pinto, 1970; Tokman, 1982; Tavares y Serra, 1971). Desde el punto de vista del empleo esta estructura productiva más heterogénea implica un mayor costo de inversión para absorber el movimiento natural de la mano de obra entre sectores (del agrícola al no agrícola) y entre diferentes estratos tecnológicos (de los sectores informales a los formales).

El análisis de la elección tecnológica se hizo también al nivel sectorial principalmente para la industria manufacturera. Los análisis de la función de producción en que se calculan las elasticidades de la sustitución son abundantes (PREALC, 1980) y, en general, registran poca flexibilidad. Se identificaron más posibilidades de creación de empleos en un nivel más desagregado según ramas industriales, según tamaño de los establecimientos y cuando se incluyen los efectos indirectos (PREALC, 1982b). La creación de empleos parece entonces ser más sensible a la composición de la demanda, que a su vez es determinada en gran medida por la distribución del ingreso, y a las posibilidades de promover algunos tamaños de establecimientos, más bien que a los cambios de precios relativos de los factores.

La absorción de mano de obra en los sectores modernos, que en general era similar a la experiencia histórica internacional, presentaba varias características que afectaban al nivel y la estructura del empleo. La expulsión de la mano de obra de la agricultura determinó migraciones aceleradas hacia zonas urbanas y aunque la inversión y el crecimiento fueron altos en promedio, la dependencia y la falta de adecuación tecnológica dio por resultado un crecimiento inestable; mientras las estrategias comerciales que se seguían eran incapaces de levantar las restricciones de divisas. Este comportamiento de la demanda se situaba también en un contexto en que la oferta de mano de obra crecía a un ritmo rápido, más rápido que en los países desarrollados en un período compa-

rable, incluso aquellos países más jóvenes y que se han industrializado más recientemente, como los Estados Unidos o los países de Europa septentrional. El rápido aumento de la oferta de mano de obra se concentró en las zonas urbanas donde la migración interna se sumó a las elevadas tasas de fecundidad y a una estructura de edades que dio por resultado un rápido aumento de la participación en el mercado de trabajo. El resultado ha sido una insuficiencia dinámica, para utilizar las palabras de Prebisch, pero en términos relativos. Se creó empleo, pero fue insuficiente para satisfacer las necesidades de la oferta de mano de obra. El resultado es la existencia de un segmento significativo de la población, que está empleado en actividades de baja productividad y que sólo disminuye lentamente. Es ésta la característica principal del problema del empleo urbano en los años setenta y parte importante de la investigación se destinó a indagar acerca de las características, la organización y las interrelaciones económicas de las personas que trabajaban en el sector informal urbano.

b) Resistencia del subempleo a disminuir

La investigación sobre el sector informal urbano es abundante y ha surgido después que la OIT en su informe de Kenya lo introdujera a nivel mundial (1972). En América Latina, bajo el liderazgo del PREALC, se realizaron muchos estudios que dieron por resultado una mejor comprensión del sector, así como prescripciones de políticas para ayudar a las personas que trabajaban en el mismo (PREALC, 1981b). Un examen a fondo de las publicaciones sobre este tema supera el alcance del presente artículo y ha sido realizado por el autor en otras partes (Tokman, 1978; 1987b). Sin embargo, podría ser útil examinar brevemente algunas de las conclusiones de los trabajos académicos en la definición del sector, el conocimiento acerca del comportamiento, las normas de crecimiento y determinación del ingreso dentro del sector informal y su heterogeneidad.

El acuerdo más importante en la definición del sector ha sido investigar las formas de producción como unidad de análisis. Este acuerdo sigue al informe pionero de Kenya, pero va más allá. Los trabajadores que constituían el exceso de mano de obra, incapaces de encontrar trabajo en los sectores modernos y enfrentados a la nece-

sidad de sobrevivir, tuvieron que encontrar actividades que les proporcionaran un ingreso. Dada su falta de capital, tanto físico como humano, las actividades que podían desempeñar tienen que registrar facilidad de entrada. La organización de la producción es por lo tanto rudimentaria, sin una clara división del trabajo o de la propiedad de los medios de producción, y como resultado de la competencia los ingresos medios se convierten en la variable de ajuste (Tokman, 1978; Souza, 1980; Carbonetto y Chávez, 1984). Algunos autores hacen hincapié en el proceso de trabajo que caracteriza a las actividades informales, es decir la mano de obra no protegida (Portes, 1983), mientras que otros autores, como de Soto (1986), subrayan la ilegalidad como la principal variable de definición. Ambos enfoques son parciales dado que aunque existe un grado significativo de superposición con la definición más aceptada, no captan en el análisis, y por consiguiente en sus prescripciones de políticas, la necesidad de actuar simultáneamente sobre varias variables (Tokman, 1987a).

Existe un grado menor de acuerdo en cuanto a la naturaleza de las interrelaciones entre sectores. La pregunta clave planteada en primer lugar por Emmerij (1974), en cuanto a si podía prevalecer el crecimiento evolutivo o involutivo del sector informal, ha sido respondida de diferentes maneras. Algunos autores observan la funcionalidad del sector y su relación positiva con el resto de la economía (Webb, 1974). Otros autores (Quijano, 1974; Bromley, 1979; Birbeck, 1979) subrayaron la relación de subordinación o de explotación, ya sea en el mercado de trabajo al proporcionar mano de obra barata o en el mercado de productos al producir bienes-salario de bajo costo. Un análisis intermedio (Tokman, 1978) incorpora la heterogeneidad existente dentro del sector para diferenciar entre una tendencia global a largo plazo a disminuir la participación del sector informal en el producto total y los cambios de estructura que se producirán debido a que algunas actividades informales pueden expandirse (principalmente los servicios y el comercio) mientras que otras, como la industria manufacturera, enfrentan una competencia más fuerte y reducirán su participación en el mercado. Si se adoptan políticas adecuadas, puede alcanzarse el crecimiento evolutivo del sector informal por lo menos durante un período de tran-

sición (que podría durar muchos años) hasta que se creen trabajos más productivos en los sectores modernos. Esta opinión ha sido impugnada recientemente por Portes y Sassen-Koob (1987), que sostienen que el sector informal es un fenómeno universal dada la reciente expansión de estas actividades en los países desarrollados. Se trata de una cuestión crucial que debería analizarse más detenidamente.

Un tercer campo de investigación en que existe acuerdo es que el sector es heterogéneo. La mayoría de los estudios disponibles (Costa Rica, 1985; Carbonetto, 1985) muestran que existen diferenciales de ingreso dentro del sector según sea el tipo de actividad realizada. En promedio, los trabajadores del servicio doméstico son generalmente los que reciben los salarios más bajos, seguidos por los trabajadores de empresas informales que obtienen entre el doble y el triple de la remuneración de la categoría anterior. Las personas que trabajan por cuenta propia recibieron alrededor de 50% más que los trabajadores que perciben salarios en actividades del sector informal, mientras que los propietarios de negocios informales ganan más del doble de lo que ganan sus empleados. Aunque las cifras correspondientes a los ingresos confirman la existencia de diferencias significativas dentro del sector, una vez que se hacen los ajustes para tener en cuenta los pagos en especie en el caso de los servicios domésticos y los familiares no remunerados en el caso de los propietarios de tiendas informales, la magnitud de las diferencias se reduce a 1.5. Esto sugiere que, a pesar de la heterogeneidad del sector, los ingresos tienden a ser determinados dentro de un campo limitado como resultado de la competencia en el mercado de trabajo (servicios domésticos, personas que trabajan por cuenta propia y trabajadores en tiendas informales), o en los mercados de productos donde la facilidad de entrada no permite la posibilidad de obtener ingresos extraordinarios.

La investigación centrada en los subempleados fue también orientada hacia las políticas. La principal conclusión, consecuente con la ineficacia de la estrategia de derrame, fue la propuesta de políticas específicas dirigidas directamente hacia los grupos más afectados. Se recomendó la selectividad como una manera más eficiente de hacer frente al problema del empleo, más bien que depender solamente de los instrumentos

macroeconómicos. Además, como se encontró heterogeneidad dentro del sector informal urbano, se sugirió un conjunto de medidas múltiples para ayudar a los subempleados, y por consiguiente a los pobres, apoyando la unidad productiva, mejorando el bienestar de la familia y reformando los arreglos institucionales para hacer estas políticas viables y más eficaces (PREALC, 1981b; FAO, 1987).

2. Políticas de empleo en los años setenta

Las políticas específicas para abordar el problema del subempleo constituyeron solamente excepciones. La confianza de que tarde o temprano la estrategia del derrame funcionaría, fue respaldada por el crecimiento muy rápido durante el decenio, financiado en gran parte por el capital extranjero. Este comportamiento dinámico oscureció el hecho de que, a pesar de ese crecimiento, los niveles de subempleo disminuían a un ritmo muy lento.

Las únicas excepciones generales de políticas específicas fueron las relacionadas con la oferta o las orientadas hacia el mejoramiento de la transparencia del mercado de trabajo. Las instituciones de capacitación profesional expandieron sus programas, mientras las bolsas de trabajo fueron gradualmente incorporadas a muchos Ministerios del Trabajo en la región. Sus efectos fueron limitados ya que respondían a un diagnóstico inadecuado para la situación latinoamericana donde los problemas de empleo se debían principalmente a la falta de trabajos productivos más bien que a la falta de correspondencia entre las calificaciones o los puestos vacantes y las personas desempleadas.

La creación insuficiente de empleos en actividades modernas a pesar del rápido crecimiento se atribuyó fundamentalmente a la aplicación de políticas macroeconómicas equivocadas. En realidad, los años setenta constituyeron un rico laboratorio de prueba para diferentes políticas económicas que a su vez provocaron nuevas investigaciones. Nos referiremos únicamente a dos de esas cuestiones: a la orientación de la demanda interna y el grado de apertura de la economía.

La demanda interna es una función del nivel y la distribución del ingreso. En el último decenio se observa que en muchos países de la región se siguieron dos modelos antagónicos. En los pri-

meros años del decenio de 1970, cuando las fuerzas políticas eran más favorables para redistribuir los ingresos, en una estrategia dada a conocer primero por Dudley Seers en el Informe de Colombia de la OIT (1970) se propuso que la redistribución del ingreso, además de constituir un fin en sí misma, generaría un círculo virtuoso de creación de empleos, ahorro de divisas y crecimiento. El principal argumento era que la canasta de consumo de los grupos de menores ingresos era de mayor densidad de mano de obra y utilizaba menos divisas que la de los grupos de mayores ingresos. Los alimentos, la ropa y el calzado requieren más mano de obra para su producción y menos importaciones que los bienes de consumo duraderos que eran principalmente líneas de montaje de componentes importados. Se emprendió una serie de investigaciones para muchos países de la región a fin de cuantificar posibles efectos sobre el empleo y la automatización del proceso (OIT, 1975; Foxley, 1974; Cline, 1972; Figueroa, 1972; Tokman, 1975). Las principales conclusiones fueron que esa estrategia crearía más empleos principalmente debido a su impacto sobre el balance de pagos, mientras que los cambios en la estructura de consumo favorecerían también el empleo, pero su efecto sería pequeño, dado que el efecto neto sobre el empleo dentro de la industria manufacturera no es grande debido a la densidad de capital de la producción de alimentos y bebidas y la mayor demanda de productos agrícolas sería parcialmente compensada por la reducción de la demanda de servicios.

La importancia de la tecnología era también crucial, y estaba relacionada en particular con el tamaño de los establecimientos que proporcionarían los bienes necesarios para atender a la mayor demanda y el grado de obsolescencia de las fábricas existentes (Tokman, 1975). Trabajos más recientes sobre los eslabonamientos muestran asimismo que los efectos indirectos son también importantes y se deben considerar, dado que la producción de bienes salariales es generalmente más integrada que la de bienes de consumo duraderos (García, 1984; García y Marfán, 1985).

Semejante política por lo general se situó en un contexto de política expansionista donde se suponía que el régimen macroeconómico imperante era de tipo keynesiano, dominado por una demanda efectiva insuficiente. Las políticas sala-

riales eran concebidas como instrumentos redistributivos adecuados y, por lo tanto, se las asociaba con una relación positiva con el empleo. Además, se encontró capacidad no utilizada en muchas ramas industriales, especialmente en las que debían suministrar bienes salariales. Estas políticas fueron probadas con diferente intensidad y diversos resultados en países como Argentina, Bolivia, Colombia, Chile y Perú durante la primera mitad del último decenio. Sin embargo, no duraron mucho no sólo debido a resultados económicos internos imprevistos (como escasez de oferta) sino también debido a que la situación económica internacional cambió espectacularmente después de la primera crisis del petróleo. Más importante fue en algunos países la inestabilidad política que acompañó a esta estrategia, en particular en Argentina y Chile, donde fue afectado el equilibrio de poder entre los grupos sociales.

La segunda mitad del decenio de 1970 fue un período de cambios espectaculares tanto en el campo político como económico. Regímenes militares asumieron el poder en muchos países y se ensayaron políticas neoliberales en diferentes grados, sobre todo en los países del Cono Sur. Las cuestiones de empleo se vincularon claramente a la incapacidad para expandir la economía a un ritmo suficiente, lo que a su vez se atribuyó al mercado interno muy protegido y a la intervención excesiva del gobierno en el mercado. Tanto los diagnósticos como las prescripciones de política son bien conocidos y exceden el objetivo del presente trabajo, pero es importante señalar que se dispuso de investigación sobre las restricciones de las estrategias de sustitución de importaciones y que se realizaron nuevas investigaciones para evaluar los efectos de las políticas más recientes, especialmente sus costos en lo que se refiere a una distribución más regresiva del ingreso, niveles más bajos de empleo y reducción de salarios. Varios estudios (Foxley, 1982; Cortázar, Foxley y Tokman, 1984; Canitrot, 1983; Prebisch, 1982) analizan el impacto de las políticas neoliberales que dieron por resultado un proceso de desindustrialización e, incluso en los casos extremos de la Argentina y Chile, la destrucción industrial debido a la apertura excesiva de la economía mediante una combinación de bajos aranceles y tipos de cambios subvaluados y fijos. La competencia de las importaciones más los ele-

vados costos de capital para atraer el capital extranjero provocaron también un gran número de quiebras y un deterioro de la situación financiera de las empresas que no se ha solucionado hasta el momento. Las elevadas tasas de interés también distorsionaron la asignación de la inversión hacia el corto plazo y los elevados rendimientos, principalmente la especulación financiera o la construcción residencial y comercial para grupos de altos ingresos. Las políticas salariales fueron restrictivas dado que se suponía que el régimen imperante era neoclásico y, por lo tanto, los salarios reales estaban inversamente relacionados con el empleo, mientras que dado un tipo de cambio subvaluado y fijo, los salarios también debían mantenerse bajos para mantener la competitividad internacional (Cortázar, 1984; Canitrot, 1981).

Los efectos sobre el empleo fueron principalmente una reducción en el nivel de empleo en los sectores modernos con los resultantes aumentos del desempleo abierto (Chile y Uruguay) o del subempleo por medio de la expansión del empleo del sector informal (Argentina) o una combinación de ambos (Costa Rica). La estructura de empleo también cambió en contra de la industria manufacturera y en algunos casos, como Chile, en contra del empleo público (Tokman, 1986a). Los salarios reales disminuyeron ya que el marco analítico neoclásico utilizado para el diseño de la política incluía este hecho como uno de los principales objetivos, mientras en algunos países la intervención de los sindicatos y los cambios introducidos en el proceso de negociación de salarios aseguraban que se alcanzara la política económica que se perseguía. Dieron también por resultado un cambio en la estratificación social en contra de la mano de obra organizada, ya que importantes sectores de la industria manufacturera perdieron integrantes en términos absolutos, sus reclamaciones fueron más heterogéneas dados los cambios inducidos por el comercio y la apertura financiera y su posición negociadora se debilitó dado el aumento del desempleo y del empleo informal (Lagos y Tokman, 1984).

No todos los efectos en el empleo fueron negativos. Los cambios en la estructura de producción generaron nuevos puestos, especialmente en la agricultura moderna, debido al incremento de nuevas exportaciones de gran den-

alidad de mano de obra y la reestructuración en algunas ramas del sector industrial que permitió

aumentos de productividad y la actualización tecnológica.

II Cuestiones y políticas de empleo en los años ochenta

La crisis internacional que alcanzó a América Latina en 1982 puso en claro la precaria fuente de crecimiento del decenio anterior, así como las debilidades del enfoque neoliberal. La historia es bien conocida: los enormes aumentos de las tasas de interés internacionales, el deterioro de la relación de precios del intercambio y la recesión en los mercados mundiales fueron agravados por el comportamiento procíclico de los bancos internacionales privados que redujeron drásticamente la entrega de nuevos fondos cuando eran más necesarios, lo que afectó gravemente a las economías altamente endeudadas. No había otra alternativa que ajustarse a esta situación y, dada la presión internacional de los países donantes, los bancos acreedores y las instituciones financieras internacionales, tarde o temprano todos los países de la región adoptaron el habitual conjunto de medidas de ajuste económico del FMI. Paradójicamente, esta nueva situación llevó a repensar más seriamente que antes las políticas económicas y aumentó la viabilidad política de las políticas específicas sugeridas por los investigadores y algunos asesores en el decenio anterior.

1. *Políticas de ajuste. Su gestión y efectos*

La primera cuestión es el examen crítico de las políticas de ajuste adoptadas por la mayoría de los países. Se siguieron dos líneas de análisis. La primera se concentró en el costo social que implicaban tales políticas, ya que el conjunto de políticas estaba claramente sesgado contra aquellos grupos de la población que menos podían soportar el costo del ajuste. Cornia, Jolly y Stewart (1987), Tokman (1986a, 1986b), PREALC (1985; 1987) y CEPAL (1985), entre muchos otros estudios, plantearon esta cuestión y analizaron el efecto de las políticas sobre el mercado de trabajo y, en particular, sobre los pobres. El conjunto de

políticas recesivas generó una contracción de la demanda de mano de obra por parte de las empresas modernas, que, dada la oferta de trabajo rápidamente creciente, produjo una expansión significativa del desempleo abierto. No sólo se crearon menos puestos de trabajo, sino que, además, los que se generaron fueron de inferior calidad. El rápido aumento de los empleos informales, de los servicios en comparación con la industria manufacturera y del empleo público en relación con el sector privado moderno disminuyó la productividad media y dio por resultado un deterioro del ingreso. Este último efecto fue reforzado por la disminución de los salarios reales, que era uno de los instrumentos claves en el conjunto de políticas de ajuste. Los efectos sobre el mercado de trabajo fueron también reforzados por la disminución del gasto social, consecuencia, asimismo, de la necesaria reducción de los déficit fiscales, otro componente clave del conjunto de políticas (cuadro 2).

La segunda línea de análisis, desde luego, no independiente de la primera recién examinada, fue el examen de la eficiencia de los instrumentos de política económica para corregir el desequilibrio. La experiencia latinoamericana muestra claramente que debe hacerse una distinción entre la teoría y la realidad. Aunque la mayoría de los países fueron capaces de ajustarse en un período muy corto, ello se logró mediante la reducción de las importaciones y, por lo tanto, a costa de una recesión pronunciada, mientras simultáneamente la inflación se aceleraba y los salarios reales se deterioraban. Ambos resultados desafían el marco teórico, que identifica a los gastos excesivos y la pérdida de la competitividad internacional como las principales causas. El conjunto usual de políticas es una mezcla de contracción fiscal y monetaria y de políticas para desplazar recursos desde los bienes no comerciables hacia

Cuadro 2
AMERICA LATINA: LA CRISIS ECONOMICA Y EL MERCADO
(Tasas anuales acumulativas)

	Crecimiento del PNB	Efectos sobre el empleo						Efectos sobre los salarios				
		Empleo no agrícola	Desempleo	Empleo urbano informal ^a	Empleo público	Empleo en empresas pequeñas ^b	Empleo en la industria manufacturera	Construcción	Urbano mínimo	Industria	Público	Agricultura
América Latina ^c	0.5	3.3	8.1	6.8	4.6	6.6	-2.2	-3.3	-3.1	-2.3	-3.2	-2.9
Argentina	-2.5	0.5	21.8	3.2	1.0	...	-3.2	0.4	2.5	0.9	-0.7	...
Brasil	1.8	4.3	-0.8	9.3	4.9	11.6	-2.5	-3.3	-3.5	2.0	...	-0.4
Colombia	2.1	3.3	11.6	5.4	-2.9	1.2	1.6	2.6	...	3.0
Costa Rica	0.3	2.4	9.6	2.2	2.3	...	7.2	-1.0	2.3	2.6	-3.5	2.6
Chile ^d	-1.6	1.2	9.5	1.2	-4.6	...	-1.7	-15.3	-10.6	-5.1	-3.3	-9.9
Guatemala	-1.2	0.4	47.5	1.6	7.7	0.7	-1.2	4.1	...	5.7
México ^d	-0.5	3.6	6.6	8.4	7.4	0.3	-2.7	-2.4	-9.7	8.5	...	-9.3
Perú ^d	-1.7	0.9	18.5	6.5	2.4	...	-4.7	14.9	-3.7	-13.4	-16.5	-8.4
Venezuela	-2.0	1.7	20.4	2.2	0.9	2.8	-0.5	0.4	2.5	0.9	-0.7	-0.8

Fuente: PREALC (1987).

^a Empleo por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados y servicios domésticos.

^b Menos de diez empleados.

^c Los efectos sobre el empleo se refieren al promedio ponderado de nueve países. Los salarios se refieren a los promedios aritméticos de alrededor de 12 países, según el tipo de salario.

^d 1981-1985.

los bienes comerciables mediante una devaluación del tipo de cambio en términos reales en relación con los salarios. En este modelo los salarios reales no tienen necesariamente que caer dado que la exigencia está solamente restringida a los precios de los bienes comerciables y el impacto recesivo de las políticas de demanda podría ser por lo menos parcialmente compensado por los efectos expansivos de la devaluación.

Las razones por las que este conjunto de medidas dio por resultado una sobrecontracción económica se analizan en varios estudios (Foxley, 1982; French-Davis, 1983; CEPAL, 1984; PREALC, 1985; Taylor, 1987; Meller y Solimano, 1987). Entre las muchas conclusiones a que se llegó, es interesante señalar tres de ellas. En primer lugar, que la estructura productiva de la región se caracteriza por las inelasticidades y, por lo tanto, la reacción ante las políticas macroeconómicas demora mucho más tiempo y produce efectos más pequeños que en los países más desarrollados. En segundo lugar, que los efectos expansivos de una devaluación del tipo de cambio se registran únicamente después de la recesión y por lo general presentan un desfase de dos años, lo cual, dada la inestabilidad crónica de las economías latinoamericanas, por lo general significa nunca. Así ocurre en la coyuntura actual debido a varios factores. La recesión internacional y las políticas proteccionistas reducen los posibles efectos sobre las exportaciones, en particular cuando hay devaluaciones competitivas en países con similares dotaciones de factores. Las estructuras comerciales en América Latina son inelásticas con respecto al precio debido a la elevada participación de los productos básicos y las materias primas en las exportaciones totales y a la importancia de los insumos y las materias primas en el costo total de las importaciones. La devaluación afecta a los precios globales por intermedio de expectativas y presiones sobre los costos y, por lo tanto, los salarios reales caen. A su vez, este cambio en la distribución del ingreso afecta al consumo e introduce nuevas fuerzas contractivas. Finalmente, como la mayoría de las empresas privadas habían contraído cuantiosas deudas en el exterior, la devaluación elevó significativamente los costos financieros, lo que afectó su capacidad para aumentar la producción.

Una tercera conclusión de estos trabajos de investigación es que como el conjunto de políticas

opera a nivel macroeconómico, tiene que introducir cambios más pronunciados en los instrumentos de política económica que si se adoptara un conjunto más selectivo de políticas. Así ocurre con la devaluación cuando una gran parte de los bienes comerciables son inelásticos con respecto al precio y registran ventajas comparativas absolutas o con la contracción del crédito interno que afecta a todos los prestatarios independientemente de su tamaño o la densidad de mano de obra.

Un importante subproducto del ajuste, en materia de investigación y políticas, fue que la recesión coincidió con una inflación muy elevada y creciente en algunos de los países, en particular Argentina, Brasil, Bolivia, Perú y Uruguay. La necesidad de controlar la inflación reduciendo al mínimo los costos sociales dio origen a propuestas heterodoxas que fueron adoptadas en los dos primeros países bajo las denominaciones de Plan Austral y Plan Cruzado, respectivamente. Sin entrar en los múltiples diferentes aspectos de este diseño de política, una característica principal es la identificación de las normas que rigen los contratos, especialmente las aplicadas en el mercado de trabajo y que se señalan como una de las principales causas de inflación. Los contratos muy indizados, incluidos los salarios, tenían un componente de inercia incorporado que producía una rápida inflación aun cuando, como se sostuvo en el caso de Brasil, tanto el balance de pagos como el presupuesto fiscal estuvieran en equilibrio (Arida y Lara Rezende, 1985; Frenkel y Fanelli, 1987; Frenkel, 1986; Arellano, 1987; Lopes, 1986; Modiano, 1986). Por lo tanto, un componente fundamental de estos programas era cambiar las normas, concentrando las fechas de reajuste y eliminando la indización. Este punto fue analizado y propuesto por Pazos cuando comparó las hiperinflaciones europeas con la inflación crónica en América Latina en un libro pionero (1972). Un resurgimiento de la inflación en los programas tanto post-Austral como post-Cruzado muestra la resistencia de los factores de inercia y abre nuevos campos de análisis para determinar en qué forma se pueden hacer más permanentes estos cambios en los contratos de trabajo (y otros contratos) después del primer *shock* de estabilización, que en ambos casos incluyó también la congelación de salarios y precios.

Como resultado de los experimentos en materia de investigación y políticas, se dispone actualmente de más conocimientos sobre la gestión de las políticas económicas y existe una mayor conciencia de los costos sociales que entraña el proceso de ajuste. Además, la investigación ha permitido también concluir que, aunque el costo de ajuste parece ser inevitable durante una crisis como la reciente, su intensidad y especialmente su distribución entre los grupos sociales pueden ser afectadas por la gestión de las políticas. En efecto, se presentaron nuevas propuestas de políticas que asignan prioridad a la protección de los grupos más pobres durante el período de ajuste. Entre ellas, cabe citar como ejemplos a las siguientes: "Ajuste con rostro humano" (1987) y "Ajuste y deuda social" (1987).

2. *Una mayor oportunidad para aplicar políticas específicas. El caso del sector informal*

La mayor conciencia de la situación de los pobres y la expansión del empleo informal elevaron la popularidad de las políticas específicas destinadas a apoyar el sector. Esta es la segunda cuestión relativa al empleo de los años ochenta. La popularidad puede medirse por muchas declaraciones gubernamentales y la aplicación de políticas en varios países como Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú. Asimismo, por el interés cada vez mayor demostrado por las fundaciones privadas, tanto a nivel nacional como internacional, para financiar y llevar a la práctica las políticas, interés que es compartido cada vez más por bancos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial.

Las causas del mayor atractivo de las políticas para el sector informal son varias (Tokman, 1987a). Existen razones económicas y político-ideológicas. Los principales factores económicos son los siguientes: i) el hecho de que la estrategia de derrame no haya podido reducir de manera significativa la participación del empleo informal urbano, mientras el número absoluto de personas empleadas en los sectores aumentó en 55% durante el último decenio; ii) la expansión excesiva de los puestos de trabajo informales como resultado de la crisis de los años ochenta. Entre 1980 y 1985 el número de trabajadores informales aumentó en 39%; iii) la estrecha correlación

que existe entre la pobreza y el empleo informal. Entre el 75 y el 80% de los trabajadores informales recibieron ingresos por debajo del mínimo; iv) las sombrías perspectivas para el crecimiento rápido en el próximo decenio; y v) la creciente evidencia de que se necesitan pocos recursos para llevar a la práctica estas políticas. El otro conjunto de causas se relaciona con el aumento del interés en las actividades informales a nivel mundial, especialmente en los países desarrollados; el retorno de los regímenes democráticos en la mayoría de los países latinoamericanos que permite una mayor capacidad de presión y una organización popular más abierta, así como el mayor peso del sector en las elecciones; el mayor grado de conflicto y violencia en las ciudades grandes vinculado al emplazamiento de las actividades informales. Finalmente, el resurgimiento de las posiciones neoliberales ha exigido también que se preste mayor atención al empresariado informal que es donde, según lo que sostienen, se puede encontrar la verdadera capacidad empresarial en los países en desarrollo.

A pesar del breve período de aplicación de las políticas, hay por lo menos seis lecciones que se han aprendido de la experiencia. La primera es la necesidad de evitar la creación de excesivas expectativas en cuanto a los resultados o la sencillez de estas políticas. La segunda es la comprensión de que el respaldo productivo para el sector informal (acceso a los mercados y recursos) sólo puede entregarse a un núcleo del sector, constituido por las unidades más organizadas. La tercera es que la política no implicará necesariamente aumentos de ingresos en el corto plazo para los segmentos pobres de la población. La primera consecuencia será el aumento de los ingresos de los empresarios informales, sin que necesariamente lo transfieran a los salarios de sus empleados dada la abundancia de mano de obra, la inestabilidad laboral, los bajos requisitos de conocimientos especializados y la falta de organización o contratos de trabajo. Un efecto de segunda ronda será un aumento de la demanda de mano de obra que podría significar o nuevos empleos o períodos más prolongados de trabajo para los ya empleados, en ambos casos con un efecto progresivo sobre la equidad. La cuarta lección es que la doble función de hogar y producción de muchas unidades informales aumenta la eficiencia de una combinación de apoyo

productivo y una política de asistencia social para los grupos elegidos como objetivos. La quinta lección consiste en que es necesario consultar a los posibles beneficiarios para evitar un diseño equivocado de políticas. Finalmente, la infraestructura institucional debería ser mínima para evitar el aumento de la burocracia y la manipulación política y asegurar una aplicación más permanente por intermedio de las instituciones existentes en los sectores público y privado.

3. Una nueva dimensión del problema y las políticas de empleo: los desempleados

La tercera y última cuestión que examinaremos respecto de los años ochenta es la aparición de una nueva dimensión del problema del empleo. La crisis y las políticas aplicadas dieron por resultado un aumento del desempleo abierto. Entre 1980 y 1985 el número de desempleados en las zonas urbanas aumentó en 48% y la tasa se elevó del 7 al 11%. Se trata de un fenómeno nuevo, ya que históricamente en materia de empleo el problema ha sido el subempleo, mientras que el desempleo abierto era bajo y estable, salvo fluctuaciones cíclicas muy breves. Además, los desempleados eran principalmente fuerza de trabajo secundaria (no jefes de hogares, en su mayoría mujeres y jóvenes), ya que los jefes de hogares no podían permitirse estar sin ingresos, buscando puestos de trabajo. La expansión de la tasa de desempleo abierto fue acompañada también por cambios en la estructura de los desempleados. Hay un aumento de la participación de jefes de hogares, hombres en las edades más activas, trabajadores con experiencia anterior, más organizados y con mayor educación.

En consecuencia, el efecto social es más impresionante y su capacidad para presionar a fin de que se adopten políticas es también mayor. Como resultado, aumentó la demanda de políticas de empleo directo. En particular, varios países, como Bolivia, Brasil, Chile y Perú, llevaron a la práctica programas específicos de empleo. Las investigaciones sobre los efectos de este instrumento de política ya están disponibles y aumentan rápidamente (Rodríguez y Wurgaft, 1987; Houghton, 1987; Vigier, 1987; Cortez, 1987; PREALC, 1987). La conclusión general es que estos

programas constituyen instrumentos eficaces que han de utilizarse durante períodos de emergencia ya que se pueden poner en marcha muy rápidamente, a bajo costo, pueden ser altamente selectivos y, por lo tanto, proporcionar ingresos a los grupos más pobres. Asimismo, pueden ser políticamente atractivos ya que indican una decisión gubernamental de tomar medidas sobre cuestiones sociales y desde una perspectiva macroeconómica pueden proporcionar una expansión selectiva de la demanda para reactivar la economía sin demasiada presión sobre el balance de pagos o sobre los precios.

Al igual que en el caso de las políticas del sector informal, ya se han aprendido algunas lecciones gracias a la experiencia. En primer lugar, son más eficaces para transferir ingresos a las familias pobres que reducir el desempleo, ya que muchos de los beneficiarios de los programas que están inactivos entran en el mercado atraídos por estos programas. Entre el 70 y el 90% de los beneficiarios son mujeres. En segundo lugar, para generar más empleos, los salarios deberían ser más altos y los programas deberían ser dirigidos hacia grupos específicos como, por ejemplo, jefes de hogar, o concentrarse regionalmente, donde sea más elevado el desempleo. En tercer lugar, la eficiencia es mayor cuando se dispone de más proyectos, en particular, del tipo de mejoramiento de terrenos y servicios en zonas marginales; cuando los proyectos tienen efectos más permanentes, como obras de riego o creación de nuevas empresas, y cuando existe también suficiente abastecimiento de recursos complementarios de la mano de obra. En cuarto lugar, es necesario tener en cuenta las características personales. Esto influirá en el tipo de empleos que han de crearse, su ubicación y las horas de trabajo, entre otros factores. En quinto lugar, se manifiesta un mayor interés de los beneficiarios cuando los proyectos son de beneficio directo para los que trabajan en estos programas. Finalmente, como en el caso del sector informal, el marco institucional para aplicar esta política debería evitar la creación de instituciones grandes y centralizadas. Para ser eficaz, el esquema de funcionamiento debería ser muy descentralizado y tan independiente como sea posible de la manipulación política.

III

El debate actual

La necesidad de disminuir el costo social del ajuste seguirá siendo un importante tema de política e investigación en el futuro inmediato. Sin embargo, los cambios experimentados por la situación económica y política requieren un nuevo enfoque de las cuestiones de que se trata. En el plano económico, la pregunta ya no es cómo evitar que el costo del ajuste en el corto plazo recaiga sobre los pobres, sino más bien cómo puede el ajuste estructural previsto asegurar que la deuda social histórica, aumentada durante la crisis reciente, no sea aplazada una vez más. En el plano político, el renacimiento de la democracia introduce crecientes restricciones a la manera tradicional de manejar las políticas económicas por decreto, mientras las presiones sociales serán más difíciles de postergar.

El escenario económico ha cambiado y se ha desplazado del ajuste en el corto plazo al ajuste estructural. Existen muchas razones que explican tal cambio. La mayoría de los países de la región ya ha llevado a efecto un ajuste espectacular en el corto plazo y el costo ha sido que el PNB per cápita en 1983 fue 9.5% menor que el nivel de 1980. Ha aumentado también el reconocimiento de que el conjunto de políticas a corto plazo no ha podido crear las condiciones necesarias para la recuperación a más largo plazo. Las expectativas de recuperación mundial en que basaban su fuerza las tradicionales prescripciones de políticas estaban equivocadas y la crisis de liquidez se ha convertido cada vez más en una crisis de solvencia. Finalmente, aunque la economía latinoamericana inició una recuperación económica a partir de 1984, ésta ha sido insuficiente y podría ser efímera, ya que constituye en gran parte el resultado de la caída de los precios del petróleo y de las tasas de interés. Aun cuando la situación parece estar invirtiendo actualmente su dirección, el PNB per cápita en 1987 es todavía un 7% inferior al de 1980, las importaciones están un 32% por debajo del nivel de 1981 y los efectos sobre el desempleo y los salarios reales han sido insignificantes.

El ajuste estructural propuesto debería incorporar nuevas dimensiones de investigación y política. En primer lugar está el impacto de las

nuevas tecnologías. Los países desarrollados ya se han ocupado de la reestructuración durante más de un decenio y la adopción de nuevas tecnologías está afectando a los procesos del trabajo y a su organización. Este aspecto sólo ha recibido atención marginal en América Latina, a pesar de que se está registrando una rápida incorporación de nuevas tecnologías en los sectores modernos. Dos cuestiones parecen ser importantes en este contexto. En primer lugar, la identificación de los efectos de la nueva tecnología sobre el empleo, incluida la repercusión sobre los niveles de empleo, así como los cambios en el perfil de calificaciones. La investigación sobre este aspecto en los países desarrollados no ha arrojado aún resultados definitivos (Emmerij, 1987) y debería tener en cuenta la característica local de la estructura de producción y la disponibilidad de mano de obra calificada. En segundo lugar está la cuestión de organización de los procesos del trabajo. En efecto, la flexibilidad del proceso de producción es una de las respuestas que da la nueva tecnología a los problemas de baja productividad en el mundo desarrollado. Esto afecta a las relaciones laborales y especialmente a la protección y la legislación del trabajo. Como resultado, se están sugiriendo políticas dirigidas a reformar los códigos del trabajo y los sistemas de seguridad social sin un análisis profundo de la situación existente ni de la pertinencia de las prescripciones disponibles para las características específicas de la región. Estas son esferas en que el trabajo conjunto entre el Norte y el Sur podría producir mayores beneficios.

Una segunda esfera de interés es la administración de los instrumentos de política económica en un marco de ajuste estructural. Los efectos sobre el empleo y el ingreso pueden analizarse en relación con la mayoría de los instrumentos, pero para ilustrar la cuestión mencionaremos sólo dos de ellos: el gasto público y las políticas salariales. Indudablemente, las posibilidades de aumentos de los gastos del sector público se limitarán en el futuro. Por el contrario, la necesidad de mantener los déficit fiscales bajo control probablemente supondrá reducción de los gastos, aumentando la importancia de los criterios que han de

aplicarse para expandir o afectar menos (en el marco de la reducción) el empleo y la equidad y el papel del sector público como empleador.

La selectividad en el manejo del gasto público exigirá conocimiento del impacto de diferentes rubros o proyectos sobre el empleo y los ingresos. Hay ya estudios disponibles sobre los efectos de la inversión pública sobre el empleo (PREALC, 1984), así como varios estudios sobre la repercusión de los gastos del sector público en los pobres (Foxley, Aninat y Arellano, 1979; Rodríguez, 1985; Webb, 1973; PREALC, 1976). Se abrirán espacios más amplios para aumentar la selectividad y fijar los objetivos del gasto público, lo cual, como en el caso del sector informal, probará que las investigaciones efectuadas en el decenio anterior podrían constituir un aporte útil para el diseño de políticas. A su vez, esto generará nuevas necesidades de investigación.

El sector público ha sido históricamente un importante empleador en América Latina. El empleo público ha aumentado a un ritmo más rápido que el empleo no agrícola y su participación ha aumentado incluso más rápidamente en aquellos puestos ocupados por los más educados (Echeverría, 1985). En parte ello ha sido el resultado de las crecientes funciones del sector público, pero en parte es también el papel amortiguador desempeñado por el sector para disminuir el conflicto social que se deriva de la insuficiencia del sector privado para crear puestos de trabajo al ritmo necesario. Sin embargo, las tendencias futuras no permiten prever que el sector pueda continuar desempeñando este importante papel, aun cuando se puedan evitar las masivas reducciones de empleados públicos. Esta situación abre campos de análisis donde la investigación ha sido insuficiente. Por una parte, la cuestión de las funciones e incentivos de los empleados públicos, en particular cuando la reducción de los salarios del sector está afectando a la capacidad de atraer a las personas con las necesarias habilidades y conocimientos. Por otra parte, el efecto que un papel menos dinámico del sector público podría tener sobre la situación global del empleo, su repercusión sobre el desempleo y sobre las demandas de conocimientos especializados, lo cual, a su vez, exigirá un examen del sistema educacional, especialmente a nivel universitario.

Una segunda esfera de política económica en que se requiere realizar nuevos trabajos es la de

los salarios. Hay acuerdo respecto de que los salarios reales se han reducido durante el período de ajuste. En muchos países ello implica que el actual nivel de salarios está por debajo del que prevalecía a comienzos del decenio de 1970. Un componente clave de cualquier estrategia será la recuperación de los salarios, por lo menos al nivel existente antes de la crisis. Sin embargo, las restricciones macroeconómicas y microeconómicas por lo general conducen a una prescripción común según la cual en el mejor resultado los salarios deberían mantenerse constantes en términos reales, o, lo que ocurre más a menudo, reducirse aún más. Las restricciones existen, pero la respuesta está en contradicción con una política para disminuir la deuda social. Por lo tanto, deberían encontrarse nuevas opciones. Con este propósito, se deberían emprender investigaciones para explorar, por ejemplo, el grado de flexibilidad de las estructuras salariales que permitan un reajuste mayor y diferenciado del salario mínimo; las posibilidades y maneras prácticas de vincular el reajuste con los cambios de productividad; y nuevos esquemas de redistribución dinámica del ingreso y la riqueza mediante la participación de los trabajadores en las utilidades o el capital.

La formulación de políticas salariales reforzará también la necesidad de llevar a efecto nuevas investigaciones sobre la forma en que funcionan los mercados de trabajo en los países en desarrollo. En el pasado, éste ha sido un campo casi olvidado entre aquellos que abordaban el problema del empleo desde una perspectiva de crecimiento y equidad y aquellos que se concentraban en un análisis más tradicional del mercado de trabajo. Los resultados en materia de empleo y salarios han conducido, sin embargo, a la búsqueda de marcos analíticos alternativos donde prevalezcan los mercados segmentados. Las normas de determinación de salarios y de empleo parecen ser diferentes según los segmentos y sus interrelaciones se hallan todavía en discusión. El comportamiento de salarios fijos que se observa en los sectores más organizados transfiere el peso del ajuste al desempleo; mientras, la facilidad de entrada en el sector informal hace de la flexibilidad de los ingresos y los salarios las variables de ajuste. La elección entre empleo a bajos niveles de ingresos y el desempleo abierto no está clara todavía. El diseño de políticas exige

rá por lo tanto nuevas investigaciones en este campo, ya que el análisis convencional resulta inadecuado para prever los resultados.

Finalmente, el escenario político actual abre también más posibilidades para la investigación interdisciplinaria. La mayor negociación y participación de los actores sociales exigirá en la situación latinoamericana esfuerzos sustantivos en muchas esferas. En primer lugar, en el establecimiento de la capacidad institucional de los agentes participantes, lo que implica un mayor conocimiento de la situación económica y la capacidad de ocuparse de cuestiones técnicas. En segundo lugar, mientras más fuertes sean los agentes participantes, más duraderos y equitativos serán los resultados de la negociación. Esto requiere legitimidad. En tercer lugar, exige asimismo cambios en el gobierno para establecer los procedimientos y constituir también una capacidad de recursos humanos para intervenir cuando sea necesaria-

rio. Finalmente, también se debería permitir que participaran aquellos no representados por los actores sociales tradicionales (trabajadores y empleadores), como los campesinos y los trabajadores informales. Esto exigirá que identifiquen sus restricciones y, lo que es más importante, sus reclamos. Exigirá, asimismo, el diseño de formas institucionales más eficientes para atender esos reclamos, que se presentan por lo general a niveles locales. A su vez, deberían explorarse políticas de descentralización para aumentar la capacidad de ejecución del sector público. Finalmente, la negociación entre los grupos ya incorporados debería ir más allá de cuestiones de equidad y considerar la creación de empleos como un objetivo importante, ya que ésta será en el largo plazo la forma más eficaz de beneficiar a quienes trabajan hoy en los sectores de baja productividad.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Altimir, O. (1979): *La dimensión de la pobreza en América Latina*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile.
- Arellano, J.P. (1987): *Comparación de los planes de estabilización de Argentina, Brasil y Perú*, serie Apuntes CIEPLAN, N° 63, Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Arida, P. y A. Lara Rezende (1985): *Inertial inflation and monetary reform in Brazil*. J. Williamson (comp.): *Inflation and Indexation*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Balassa, B. (1977): *Policy Reform in Developing Countries*. Oxford: Pergamon Press.
- Bhagwati, J. (1978): *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*. Cambridge, Mass.: Ballinger Press.
- Birbeck, C. (1979): *Self-employed proletarians in an informal factory: The case of Cali's garbage dump*. R. Bromley (comp.): *The Urban Informal Sector*. Oxford: Pergamon Press Ltd.
- Bromley, R. (1979): *The Urban Informal Sector: Critical Perspectives on Employment and Housing Policies*. Oxford: Pergamon Press Ltd.
- Canitrot, A. (1981): *Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981. Desarrollo Económico*. Buenos Aires: IDES, julio-septiembre.
- (1983): *Orden social y monetarismo*, serie Estudios CEDES, N° 7, Buenos Aires: CEDES.
- Carbonetto, D. (1985): *Informe sobre investigación del sector informal urbano de Lima Metropolitana*. Lima, mimeo.
- Carbonetto, D. y E. Chávez (1984): *Sector informal urbano: heterogeneidad del capital y excedente bruto del trabajo. Socialismo y participación*. Lima: Ediciones Socialismo y Participación, junio.
- CEPAL (1965): *El proceso de industrialización en América Latina* (E/CN.12/716/Rev. 1). Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 66. II.G.4.
- (1984): *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina* (LC/G. 1332), serie Cuadernos de la CEPAL, N° 48. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s. 84.II.G.18.
- (1985): *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste* LC/G.1340), serie Cuadernos de la CEPAL, N° 49. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s.85.II.G.9.
- CEPAL-PNUD (1980): *¿Se puede superar la pobreza?* Santiago de Chile: CEPAL-PNUD.
- Clark, C. (1951): *The Conditions of Economic Progress*. Londres: Macmillan and Co., Ltd.
- Cline, W. (1972): *Potential Effects of Income Redistribution on Economic Growth: Latin American Cases*. Nueva York: Praeger.
- Cornia, A., R. Jolly y F. Stewart (1987): *Ajuste con rostro humano*. Madrid: Siglo XXI.
- Cortázar, R. (1984): *Restricción externa, desempleo y salarios reales: perspectivas y conflictos. Colección Estudios CIEPLAN, N° 14*. Santiago de Chile: CIEPLAN, septiembre.
- Cortázar, R., A. Foxley y V.E. Tokman (1984): *Legados del monetarismo. Argentina y Chile*. Buenos Aires: Ediciones Solar.
- Cortez, H. (1987): *Programa de empleo en Chile: circunstancias, orientaciones y experiencias*, documento presentado a la

- Reunión Técnica sobre Programas Especiales de Empleo, organizada por el PREALC, Santiago de Chile, 25 al 28 de agosto.
- Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (1985): *Segmentación del mercado de trabajo en el área metropolitana de San José*. San José: MIDEPLAN.
- De Soto, H. (1986): *El otro sendero*. Lima: Editorial El Baranco.
- Díaz-Alejandro, C. (1981): *Latin America in the 1980s*. New Haven: Economic Growth Center, Yale University.
- Echeverría, R. (1985): *Empleo público en América Latina*, serie Investigaciones sobre empleo, N° 26. Santiago de Chile: PREALC.
- Emmerij, L. (1974): Nuevo enfoque de algunas estrategias para aumentar el empleo productivo. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 90, N° 3. Ginebra: OIT, septiembre.
- (1987): *Education and Training in the Face of Rapid Technological Change: A Proposal*, documento presentado al Diálogo Norte-Sur, Budapest, 6 al 9 de septiembre.
- Fajnzylber, F. (1983): *Industrialización trunca de América Latina*. México, D.F.: Edición Nueva Imagen.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1987): *A Framework for Action for Food, Agriculture and Rural Development in Latin America and the Caribbean*. Roma (documento de trabajo).
- Fei, J.C.H. y G. Ranis (1961): A theory of economic development. *American Economic Review*. Menasha: American Economic Association, septiembre.
- Ferrer, A. (1963): *La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ffrench-Davis, R. (1983): El experimento monetarista en Chile: una síntesis crítica. *Desarrollo Económico*. Buenos Aires: IDES, julio-septiembre.
- Figueroa, A. (1972): *Income Distribution, Employment and Development: the Case of Peru*. Nashville: Vanderbilt University.
- Foxley, A. (1974): Redistribución del consumo: efectos sobre la producción y el empleo. *El Trimestre Económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, abril-junio.
- (1982): *Latin American Experiments in Neo-Conservative Economics*. Berkeley: California University Press.
- Foxley, A., E. Aninat y J.P. Arellano (1979): *Redistributive Effects of Government Programmes: The Chilean Case*. Oxford: Pergamon Press Ltd.
- Frenkel, R. (1986): Salarios e inflación en América Latina. Resultados de investigaciones recientes en la Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Chile. *Desarrollo Económico*. Buenos Aires: IDES, enero-marzo.
- Frenkel, R. y J.M. Fanelli (1987): *El Plan Austral: un año y medio después*. Buenos Aires: CEDES, mimeo.
- García, A. (1984): *Industrialización para el desarrollo equitativo*, serie Monografías sobre empleo, N° 39. Santiago de Chile: PREALC/ISS.
- García, N. y M. Marfán (1981): *Incidencia indirecta de la industrialización latinoamericana sobre el empleo*, serie Trabajos ocasionales, N° 38. Santiago de Chile: PREALC.
- (1985): *Identificación de sectores claves*. Santiago de Chile: PREALC. Inédito.
- García, N. y V.E. Tokman (1985): *Acumulación, empleo y crisis*, serie Investigaciones sobre empleo, N° 25. Santiago de Chile: PREALC.
- Houghton, N. (1987): *Perú: el programa de apoyo al ingreso temporal*, documento presentado a la Reunión Técnica sobre Programas Especiales de Empleo, organizada por el PREALC, Santiago de Chile, 25 al 28 de agosto.
- Kaztman, R. (1984): Las transformaciones sectoriales del empleo en América Latina. *Revista de la CEPAL*, N° 24 (I.C/G.1324). Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas; N° de venta: S.84.II.G.5.
- Krüger, A. (1978): *Foreign Trade Regimes and Economic Development. Liberalization Attempts and Consequences*. Cambridge, Mass.: Ballinger Press.
- Krüger, A. y otros (1981): *Trade and Employment in Developing Countries. Vol. 1: Individual Studies*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kuznets, S. (1957): Quantitative aspects of the economic growth of nations: II. Industrial distribution of national product and labour force. *Economic Development and Cultural Change*. Chicago: University Research Center in Economic Development and Cultural Change, julio, suplemento del volumen v.
- (1961): Quantitative aspects of the economic growth of nations: VI. Long-term trends in capital formation proportions. *Economic Development and Cultural Change*. Chicago: University Research Center in Economic Development and Cultural Change, julio, parte II.
- Lagos, R. y V.E. Tokman (1984): Monetarism, employment and social stratification. *World Development*. Oxford: Pergamon Press Ltd., enero.
- Lewis, A. (1954): Economic development with unlimited supplies of labour. *Manchester School of Economic and Social Studies*. Manchester: Manchester University, Economic Department, mayo.
- Lopes, F. (1986): *O choque heterodoxo*. Río de Janeiro: Editora Campus.
- Meller, P. y A. Solimano (1987): A simple macro model for a small open economy facing a binding external constraint (Chile). *Journal of Development Economics*. Amsterdam: North-Holland Publishing, junio.
- Modiano, E. (1986): *Da inflação a o cruzado*. Río de Janeiro: Editora Campus.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1970): *Hacia el pleno empleo*. Ginebra: OIT.
- (1972): *Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Ginebra: OIT.
- (1975): *Generación de empleo productivo y crecimiento económico. El caso de la República Dominicana*. Ginebra: OIT.
- Pazos, F. (1972): *Chronic Inflation in Latin America*. Nueva York: Praeger.
- Pinto, A. (1964): *Chile: una economía difícil*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- (1965): Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano. *El Trimestre Económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- (1970): Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina. *El Trimestre Económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.

- Portes, A. (1983): The informal sector: Definition, controversy and relation to national development. *Population and Development Review*. Nueva York: Population Council, tercer trimestre.
- Portes, A. y S. Sassen-Koob (1987): Making it underground: Comparative material on the informal sector in Western market economies. *American Journal of Sociology*. Chicago: The University of Chicago Press, julio.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1976): *Situación y perspectivas del empleo en Ecuador*. Santiago de Chile: PREALC.
- (1978): *Employment in Latin America*. Nueva York: Praeger.
- (1980): *Elasticidad de sustitución: evaluación crítica e implicaciones para políticas de empleo en América Latina*, serie Documentos de trabajo, N° 192. Santiago de Chile: PREALC.
- (1981a): *Economía campesina y empleo*. Santiago de Chile: PREALC.
- (1981b): *Sector informal: funcionamiento y políticas*. Santiago de Chile: PREALC (2ª impresión).
- (1982a): *Mercado de trabajo en cifras: 1950-1980*. Santiago de Chile: PREALC.
- (1982b): *Planificación del empleo*. Santiago de Chile: PREALC.
- (1983a): *Los programas especiales de empleo: algunas lecciones de la experiencia*, serie Documentos de trabajo, N° 225. Santiago de Chile: PREALC.
- (1983b): *Los programas especiales de empleo: lecciones del Programa de Empleo Mínimo en Chile*, serie Documentos de trabajo, N° 228. Santiago de Chile: PREALC.
- (1984): *El efecto empleo de la inversión pública*, serie Investigaciones sobre empleo, N° 23. Santiago de Chile: PREALC.
- (1985): *Beyond the Crisis*. Santiago de Chile: PREALC.
- (1987): *Adjustment and Social Debt. A structural approach*. Santiago de Chile: PREALC.
- Prebisch, R. (1981): *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- (1982): Monetarismo, aperturismo y crisis ideológica. *Revista de la CEPAL*, N° 17 (E/CEPAL/G.1205). Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.82.II.G.3.
- Quijano, A. (1974): The marginal pole of the economy and the marginalized labour force. *Economy and Society*. Londres: Routledge and Kegan, noviembre.
- Ranis, G. (1983): Employment and income distribution constraints in Latin America. V. Urquidí y S. Trejos (comps.): *Human Resources, Employment and Development, vol. 4, Latin America*. Londres: The Macmillan Press Ltd.
- Rodríguez, J. (1985): *La distribución del ingreso y el gasto social en Chile-1983*. Santiago de Chile: ILADES.
- Rodríguez, J. y J. Wurgaft (1987): *La protección social a los desocupados en América Latina*, serie Investigaciones sobre empleo, N° 28. Santiago de Chile: PREALC.
- Souza, P. (1980): *Emprego, salarios e pobreza*. São Paulo: Editora HUCITEC.
- Sunkel, O. (1971): Capitalismo transnacional y desintegración nacional. *El Trimestre Económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, abril-junio.
- Tavares, M.C. y J. Serra (1971): Más allá del estancamiento. Una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente del Brasil. *El Trimestre Económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, diciembre.
- Taylor, L. (1987): *Orthodox Macroeconomic Stabilization: Temperate Medicine, Tropical Disease*. Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology, mimeo.
- Teitel, S. y F.E. Thoumi (1986): From import substitution to exports: The manufacturing exports experience of Argentina and Brazil. *Economic Development and Cultural Change*. Chicago: The University of Chicago Press, abril.
- Tokman, V.E. (1975): *Distribución del ingreso, tecnología y empleo. Análisis del sector industrial en el Ecuador, Perú y Venezuela*, serie Cuadernos del ILPES, N° 23. Santiago de Chile: CEPAL/ILPES.
- (1978): An exploration into the nature of the informal-formal sector relationship. *World Development*. Oxford: Pergamon Press Ltd., septiembre-octubre.
- (1982): Desarrollo desigual y absorción de empleo. América Latina (1950-1980). *Revista de la CEPAL*, N° 17 (E/CEPAL/G.1205). Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.82.II.G.3.
- (1985): El proceso de acumulación y la debilidad de los actores. *Revista de la CEPAL*, N° 26 (I.C/G.1350). Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, agosto.
- (1986a): Creación de empleo productivo: una tarea impostergable. *Desarrollo Económico*. Buenos Aires: IDES, octubre-diciembre.
- (1986b): Crisis, ajuste económico y costo social. *El Trimestre Económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- (1987a): *Informal Sector Today. A Policy Proposal*, documento presentado al Diálogo Norte-Sur, Budapest, 6 al 9 de septiembre.
- (1987b): El sector informal: quince años después. *El Trimestre Económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, julio-septiembre.
- Vigier, M.E. (1987): *El impacto social del PAIT - Resumen de estudios sobre el Programa de apoyo al Ingreso Temporal (PAIT) en Lima Metropolitana-Perú*, documento presentado a la Reunión Técnica sobre Programas Especiales de Empleo, organizada por el PREALC, Santiago de Chile, 25 al 28 de agosto.
- Webb, R. (1974): *Income and Employment in the Urban Traditional Sector: The Case of Peru*. Princeton: Princeton University. Inédito.
- (1973): *Government Policy and Distribution of Income in Peru*, serie Princeton University Discussion Papers, N° 39. Princeton: Princeton University.
- Wells, J. (1987): *Empleo en América Latina. Una búsqueda de opciones*. Santiago de Chile: PREALC.

La pequeña y mediana industria en el desarrollo de América Latina

*Mario Castillo y
Claudio Cortellese**

La alternativa de la producción a pequeña y mediana escala ha adquirido ribetes paradigmáticos. En efecto, se la considera eficaz para enfrentar el desempleo y la escasez de capital y, simultáneamente, potenciar las capacidades empresariales y la flexibilización productiva.

En este artículo se aborda el tema de la pequeña y mediana industria (PMI) desde diversas perspectivas relevantes y complementarias. Tras una reflexión sobre el marco conceptual, se contrasta la experiencia de América Latina con la de los países industrializados. En seguida se evalúan tres casos regionales muy singulares (Brasil, Colombia y Chile), se analizan las experiencias exitosas del Japón e Italia y, finalmente, se enuncian elementos propositivos en torno a las potencialidades de la PMI en la región.

Para analizar la PMI desde la perspectiva de la política industrial resulta indispensable explicitar y despejar las dicotomías formal-informal, tradicional-moderna y, en particular la que se da entre las empresas marginales y las que operan con un esquema de funcionamiento capitalista y son de tamaño reducido.

La experiencia internacional indica que no existe un patrón de referencia único para el desenvolvimiento de la PMI; más bien, las experiencias exitosas de diverso origen refuerzan la convicción de que la PMI puede desempeñarse en forma eficiente y contribuir de manera eficaz al desarrollo cuando en esta opción se conjugan positivamente factores sociales, institucionales y de estrategia económica. La promoción selectiva de la PMI puede hacer un aporte sustantivo a la transformación productiva a través de su contribución a la articulación, a la innovación tecnológica y al desarrollo empresarial.

*División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología. Los autores expresan su reconocimiento a los miembros de la División Conjunta CEPAL/ONUDI por sus aportes y comentarios, y en particular el apoyo de Oscar Altimir y Fernando Fajnzylber. También agradecen los antecedentes proporcionados por Mikio Kuwayama y Peter Palesch.

Introducción

El debate industrial latinoamericano de los años ochenta, inserto en una profunda y prolongada crisis económica, se ha visto alterado por la irrupción de tres hechos contundentes. En términos esquemáticos, el primero tiene que ver con la creciente frustración ante los resultados del proceso de industrialización de las décadas precedentes; el segundo está vinculado a la reedición del debate en torno a la economía informal, el fenómeno microempresarial, las políticas públicas y el papel del aparato estatal; y el tercero corresponde a la profunda transformación tecnológica en curso en los sistemas productivos de los países avanzados.

El desafío de la reestructuración industrial en nuestros países es extenso y de gran envergadura. En lo inmediato, ella debe contribuir a un ajuste expansivo de la economía, que permita a su vez, en el más largo plazo, una articulación exitosa con estrategias reorientadoras del desarrollo y una adecuada inserción en el nuevo escenario internacional. La reestructuración debe contribuir no sólo a superar los antiguos desequilibrios y asimetrías que se manifiestan en las más variadas versiones en los planos social, económico e institucional de las naciones latinoamericanas, sino también dar cuenta de las condiciones externas más recientes, como las tendencias de la economía internacional, los cambios tecnológicos, la intensificación de la competencia y la merma del financiamiento externo.

A medida que la situación de las economías se torna más adversa, va emergiendo con inusitada fuerza la opción por las organizaciones productivas a pequeña y mediana escala, como un rasgo esencial de un nuevo estilo de industrialización. Ante una situación caracterizada por una restricción generalizada de recursos, el explosivo aumento de la informalidad y el desempleo, la desarticulación de mercados, las rigideces de la estructura productiva y el precario liderazgo empresarial, es comprensible que la "pequeña y mediana industria" (PMI) ejerza una atracción irresistible sobre un amplio círculo de analistas, políticos y planificadores.

Sin embargo, se advierte también la existencia de una enorme brecha entre las expectativas que se depositan sobre estas organizaciones productivas y los antecedentes disponibles para dis-

cernir sobre sus reales potencialidades. La reflexión sobre la PMI imperante en América Latina ha mostrado a nuestro juicio gran debilidad, al exhibir una sustentación conceptual ambigua y presentar una precaria base descriptiva y cuantitativa.

Este artículo pretende contribuir a reordenar el debate en torno a la PMI en América Latina, aportar nuevos antecedentes y despejar algunas confusiones habituales. Para este propósito, el documento incursiona de manera exploratoria en tres direcciones. Primero, en la sugerencia de

un marco analítico que permita analizar la PMI desde una perspectiva de política industrial. Segundo, en la compilación y el análisis de la evidencia para algunos países industrializados y la región latinoamericana, ejercicio que se concentra especialmente en los casos de Brasil, Colombia y Chile. Finalmente, en la identificación de las perspectivas más promisorias para América Latina, a la luz tanto de las experiencias exitosas de otras latitudes —Japón e Italia—, como de las singularidades y potencialidades del desarrollo industrial de la región.

I

La reflexión contemporánea sobre la PMI

En los países en vías de desarrollo, el debate acerca de la producción en pequeña escala se reanuda a partir de la publicación de un estudio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Kenya, realizado a principios del decenio de los años setenta (OIT, 1972)¹. Desde entonces, se multiplican las investigaciones acerca del papel de la pequeña y mediana empresa (PME) y de su gravitación en los sistemas económicos. Los análisis, ya sean empíricos o teóricos, se han concentrado en la descripción de las relaciones entre la PME y los componentes del sistema económico, las características económicas y el comportamiento de estas unidades productivas y los obstáculos que entran a su desarrollo (Schmitz, 1982). Sin embargo, el debate está todavía abierto, y no es de extrañar que muchas opiniones y resultados aparezcan como contradictorios.

La definición de la PME y del papel que puede desempeñar en el desarrollo económico, y particularmente en el sector industrial, son todos temas vinculados en forma estrecha a las características del sistema económico. En este trabajo consideramos la PME industrial (PMI): nos centraremos en su papel en los países industrializados y en las potencialidades que exhibe en el caso de las naciones en desarrollo. Por último, se propondrá

una idea de PME industrial, a la cual se hará referencia a lo largo del artículo.

A propósito de la definición de PMI, los indicadores reales y las variables efectivamente utilizados por la clasificación de las empresas no son los más adecuados para describir las características de una organización productiva. Hay una brecha inevitable entre la descripción cualitativa y la cuantificación de las empresas. El criterio de medición de las variables para identificar las empresas reales tiene que ser simple y fácilmente verificable, aparte de disponer de fuentes estadísticas adecuadas. En la experiencia real se reconoce que no es posible medir con facilidad y en plenitud todas las características que identifican una empresa, de modo que se ha optado por utilizar variables simples, como el número de ocupados, el valor del capital fijo o el monto de las ventas.

En este trabajo utilizamos la siguiente clasificación: i) *microempresa*, aquella con menos de 10 ocupados; ii) *pequeña empresa*, con 10-49 ocupados; iii) *mediana empresa*, entre 50 y 99 ocupados; iv) *gran empresa*, unidad productiva que emplea más de 100 trabajadores².

¹Entre los trabajos anteriores más completos, véanse Staley y Morse (1968) y Hoselitz (1959).

²Con este criterio, muchas industrias clasificadas como PMI en países desarrollados, con amplios mercados, pueden considerarse grandes empresas en países en vías de desarrollo. En los Estados Unidos y la República Federal de Alemania, por ejemplo, son consideradas medianas y pequeñas empresas aquellas que emplean menos de 500 personas; en el

1. *El papel de la PMI en los países industrializados*

En los países industrializados, la articulación entre los diferentes actores del desarrollo es bastante sólida y permite una relativa homogeneización del desempeño económico de cada parte del sistema, al tiempo que asegura su dinamismo. En estas economías, la PMI es por lo general una parte integrada al sistema industrial³. Puede decirse que se ha logrado un cierto acuerdo en los análisis sobre la situación en los países industrializados⁴.

Las características y potencialidades de la PMI para el desarrollo de un sistema económico en particular han sido puestas de relieve por diversos autores⁵. En este trabajo nos limitaremos a subrayar sólo los grandes ámbitos en los cuales el papel de la PMI ha sido significativo: dinamización de la estructura productiva, progreso tecnológico y desarrollo social.

La PMI es por lo general más flexible que las unidades mayores, gracias a su mayor facilidad para ajustar el empleo de factores productivos a las condiciones del mercado, lo que es particularmente cierto en el caso del trabajo. Razones de orden institucional facilitan a las unidades muy pequeñas la contratación y el despido de personal. En los demás casos, la escasa significación de las cantidades involucradas disminuye la reacción social y la acción sindical ante despidos, así como el riesgo de que la contratación tropiece con cuellos de botella⁶. También la utilización del capital es más flexible, toda vez que los valores absolutos involucrados permiten una rápida toma de decisiones; por otro lado, las PMI pueden utilizar un rango más amplio de técnicas de pro-

ducción y de equipos (por ejemplo, en el mercado de maquinaria usada), ya que en este caso el costo de adaptación es bajo. Se puede apreciar también flexibilidad en cuanto a la demanda; normalmente la PMI enfrenta mercados o segmentos de mercado de tamaño limitado, lo que le permite satisfacer de manera oportuna eventuales variaciones de la demanda.

El desarrollo tecnológico de un sistema industrial consiste en la búsqueda de innovaciones y en la difusión de éstas, las que pueden ser de proceso, de producto y de organización. Sin embargo, es difícil definir parámetros para distinguir el aporte individual de las unidades productivas al desarrollo tecnológico de un sistema global. Consideramos que ello configura uno de los impedimentos para lograr una interpretación unívoca de la realidad empírica. Sin embargo, en varios casos se ha demostrado la efectiva capacidad de innovación tecnológica de la PMI⁷. Por otra parte, hay consenso en cuanto a que ésta cumple un papel de gran importancia en la difusión de tecnología y en las nuevas tecnologías, desarrolladas a partir de los avances en microelectrónica e informática⁸.

⁷En el caso del Reino Unido, véase Pavitt, Robson y Townsend (1987). Al analizar 4 000 innovaciones 'significativas', ocurridas en el Reino Unido entre 1945 y 1983, los autores consideran que las innovaciones por ocupados son superiores al promedio en las empresas con menos de 500 ocupados y en aquellas con más de 10 000 ocupados. Las empresas con 100-199 ocupados son las que tienen el valor más alto de la relación entre la cuota de innovaciones y la cuota de empleo en la industria. Los resultados son más significativos a un nivel mayor de desagregación sectorial.

Cohen, Levin y Mowery (1987) han analizado el caso de los Estados Unidos, concentrándose en la intensidad de la investigación y el desarrollo. Concluyen que el tamaño de la unidad que desempeña actividades en este ámbito no tiene efectos estadísticamente significativos sobre la intensidad de la investigación y el desarrollo, aunque sí sobre la probabilidad de que las unidades los emprendan. Para el caso de Italia, véase CEPAL (1988), donde queda de relieve la importante contribución de la PMI en el avance tecnológico, particularmente en el campo de las innovaciones del proceso.

⁸Acerca del papel de la PMI en el desarrollo tecnológico de los países de la OCDE, véase OCDE (1982). Sobre la difusión de las tecnologías al sistema industrial y los sistemas descentralizados de desarrollo tecnológico, véase Stohr (1986). Acerca del tema de las nuevas tecnologías, existe mucho material bibliográfico. Renovada importancia tiene la discusión sobre la escala mínima de producción y la eficiencia técnica; entre otros, véanse Jacobsson y Sigurdson comp. (1983); Jacobsson (1985); Bhalla y Dilmus (1986); Pérez (1985) y Kaplinsky (1983) y (1985).

Japón, el límite de ocupación disminuye a 300 personas; en Chile, corresponde a 50 ocupados y en Trinidad y Tabago a sólo 25 personas.

³Para el análisis estadístico sobre la gravitación y el desempeño económico de la PMI en algunos casos de países industrializados, véase la tercera parte de este artículo.

⁴En el debate acerca de la PMI en estos países se suele clasificar las unidades productivas o establecimientos sobre la base del capital fijo y/o del número de ocupados; la forma más común es esta última. En general, se considera PMI la unidad productiva con 10-500 ocupados.

⁵Véase entre otros Hoselitz (1959); Anderson (1982); CEPAL (1988); CEPAL/ONUDI (1986); Schumacher (1973); Berger y Piore (1980); Brusco (1982); Fuà (1983); Ikonicoff (1986); Kaneda (1980) y Secchi (1985).

⁶Véase por ejemplo: Brusco (1982); Storey (1983); Fuà (1983); Berger y Piore (1980).

Finalmente, cabe señalar el papel de la PMI en el desarrollo social. En los casos de Italia y el Japón, la existencia de una amplia red de pequeñas y medianas empresas ha permitido el fortalecimiento de la articulación socioeconómica y de la cohesión social. En Italia, la difusión de la PMI y las características de este proceso han permitido una industrialización difusa, una escasa concentración en pocas áreas urbanas, la mantención de cierto equilibrio social durante el proceso de transformación de la economía y una discreta estabilidad institucional⁹. En el Japón, la existencia de una estructura en PMI particularmente integrada con las unidades grandes ha facilitado un desarrollo económico fluido y ha creado condiciones para la necesaria transformación social.

2. La PMI en los países en desarrollo

Las potencialidades y el desempeño de la PMI en los países en desarrollo han sido ampliamente analizados; sin embargo, los estudios llegan a conclusiones muchas veces contradictorias¹⁰.

La bibliografía existente destaca el papel de la PMI en el ámbito económico y en el plano social. En el primero, se señala que es altamente intensiva en mano de obra; flexible ante cambios de mercado y de tecnologías; eficiente desde el punto de vista energético y capaz de aprovechar habilidades y materiales locales. Se considera además que contribuye a una estructura de ingresos más equitativa, a una mayor tasa de ahorro y reinversión, y a la integración de la planta industrial. En el plano social, se sostiene que la PMI realiza un aporte fundamental a la democracia económica, al promover la rearticulación y la participación sociales. La PMI fomenta el espíritu empresarial, reduce la brecha existente entre los pequeños talleres artesanales de la economía informal y las grandes empresas, y constituye un mecanismo eficiente de desconcentración de la propiedad¹¹.

⁹La institucionalidad política italiana se establece sólo después de la Segunda Guerra Mundial y conduce al país a un acelerado desarrollo industrial. Véanse CEPAL/ONUDI, 1986; CEPAL, 1988.

¹⁰Para una amplia discusión sobre estos temas y una exhaustiva bibliografía, véanse Anderson (1982); Little (1987); Liedholm y Mead (1987) y los clásicos trabajos de Staley y Morse (1968) y Hoselitz (1959).

¹¹Véanse, entre otros, Staley y Morse (1968); Schmitz (1982) y FUNDACOMUN, ILDIS y CORDIPLAN (1978).

Sin embargo, existen otras posiciones que manifiestan cautela e intentan delimitar lo que denominan los verdaderos alcances de la PMI y de estas propuestas.

Desde el punto de vista de su desempeño económico, las dudas se sitúan en tres áreas¹². La primera dice relación con la eficiencia productiva de la PMI. Todos los análisis concuerdan en que en ella la productividad del trabajo es considerablemente inferior a la de la gran empresa. Sin embargo, algunos afirman que pueden existir tecnologías o combinaciones de factores que, siendo económicamente eficientes, eleven la productividad de la PMI. El debate al respecto involucra toda la conocida temática de la influencia de los precios en la elección de las tecnologías de producción, la distorsión de los precios de los factores productivos y la elasticidad de sustitución entre capital y trabajo (Ahluwalia, 1974). La pregunta de si la PMI es más o menos eficiente no carece de importancia, en particular si se consideran las restricciones de recursos para el desarrollo (Little, 1987; Anderson, 1982)¹³.

El segundo aspecto, ligado conceptualmente al anterior, dice relación con la supuesta característica de la PMI de emplear tecnologías más intensivas en mano de obra. Existen estudios que demuestran, a nivel agregado, la mayor utilización del trabajo en relación con el capital en empresas de pequeñas dimensiones. Sin embargo, otros investigadores han concluido, sobre la base de análisis desagregados de la relación capital/trabajo o la relación capital/producto, que en muchos casos la PMI presenta un mayor contenido de capital por unidad de producto y por trabajador¹⁴. Sin considerar todas las críticas a

¹²En los últimos años el Banco Mundial ha adquirido una notable experiencia en los programas de ayuda a la PMI y en la investigación empírica y conceptual sobre el papel de ésta. Un trabajo bastante crítico sobre el efectivo desempeño de la PMI en los países en desarrollo, y sin embargo muy útil y claro, es el de Little (1987).

¹³Las tasas de ahorro y de reinversión son a menudo superiores en la PMI en particular en las unidades medianas (White, 1978, p. 45).

¹⁴No es suficiente mostrar que las pequeñas empresas emplean más trabajo y no más capital por unidad de producto que las grandes empresas. Si esto es así, más valdría emplear más trabajadores que no hagan nada en las empresas grandes que ocuparlos 'productivamente' en las empresas pequeñas". (Little, 1987, p. 205).

los supuestos teóricos de estos enfoques¹⁵, es necesario tomar en cuenta dos elementos: que los factores de producción no siempre son homogéneos, de modo que en ciertos casos la PMI puede ocupar algunos que en caso contrario permanecerían inutilizados; y que los análisis microeconómicos tendrían que considerar todos los elementos que se combinan para la producción de bienes, además del trabajo y del capital, particularmente el empresarial (o *management*) y la organización (White, 1978, p. 39; Stewart, 1977).

Por último, se cuestiona la participación sujestamente dinámica de la PMI en el proceso de avance tecnológico. A este propósito, vale lo dicho acerca de la experiencia de los países industrializados, puesto que la bibliografía especializada no ha analizado casos específicos de naciones en desarrollo. Sin embargo, es útil subrayar la importancia que puede tener la PMI en el despliegue de capacidades empresariales y en la difusión de técnicas, a través del proceso de "aprender haciendo"¹⁶.

En nuestra opinión, las descripciones en torno a su verdadera contribución al desarrollo obedecen a que la eficiencia tanto económica como social de la PMI, así como el papel que ella puede desempeñar, dependen del contexto socioeconómico en el cual se desenvuelva. La originalidad de cada situación y sistema económico-social otorga escasa trascendencia a las afirmaciones categóricas al respecto¹⁷.

El segundo problema se refiere a la heterogeneidad de definiciones, tanto desde un punto de vista conceptual como en términos de unidad de análisis. En el universo de lo que se denomina PMI se incluyen varias categorías y conceptos que describen situaciones y estructuras casi inseparables, y que más bien se entrecruzan.

El problema de fondo consiste justamente en

precisar con claridad a qué tipo de empresa se está aludiendo cuando se hace referencia a las potencialidades y al papel de la PMI en el desarrollo económico, así como cuando se diseñan políticas para favorecerla¹⁸.

3. La importancia de precisar conceptos

En el debate sobre la PMI se utilizan categorías que en general no se explicitan y que pretenden describir situaciones estructurales contrapuestas. Así, se hace uso de términos tales como informal y formal, tradicional y moderno, urbano y rural, pequeña y gran empresa. Una clasificación según tipo de empresas significa considerar algunos rasgos cualitativos. Estos se fundamentan en el modo cómo se estructura la actividad productiva, análisis que puede acometerse desde el punto de vista ya sea de la organización interna o de las relaciones externas.

En el segundo caso, estimamos importante aludir a las relaciones con los mercados, a las que se establecen con las otras unidades productivas y con el contexto socioeconómico, y a la estrategia¹⁹.

Las empresas se relacionan con mercados para las ventas de los productos y para la compra de factores de producción e insumos. En la mayoría de los países en desarrollo, los mercados de los factores productivos son altamente seg-

¹⁵Existe una amplia bibliografía acerca de las razones que justifican el apoyo político a la PMI. A modo de ejemplo, véanse Staley y Morse (1968); Hoselitz (1959); Anderson (1982) y las numerosas publicaciones del Banco Mundial.

La definición adoptada de PMI es también funcional a los objetivos de la política industrial. Así, por ejemplo, si se quiere incrementar en el corto plazo el empleo, deberá estimularse la microempresa, definiéndola sobre la base de un bajo costo de capital por trabajador. Si, por el contrario, se quiere dinamizar el sistema industrial, una mayor difusión de la PMI moderna puede ser el instrumento adecuado. Si miramos la experiencia latinoamericana en el diseño de políticas para la PMI, resulta que en la mayoría de los casos el objetivo es la disminución coyuntural del desempleo, bajo el supuesto de que ella usa tecnologías tradicionales con alta intensidad de trabajo, por lo que las políticas apuntan a empresas de muy pequeña escala de producción. Sin embargo, este objetivo no es explícito; por el contrario, se supone que se quiere desarrollar la PMI, pero por lo común estas unidades quedan al margen de los beneficios propuestos.

¹⁹De todos modos, hay que tener en cuenta que estos elementos no son autónomos, sino interdependientes.

¹⁵Ahluwalia (1974) y varios de los demás trabajos que se presentan en el mismo libro; Stewart y Streeten (1971); Stewart (1985).

¹⁶Hay un intento por conceptualizar el proceso dinámico de desarrollo tecnológico e industrial endógeno, lo que en los trabajos de la CEPAL ha sido llamado "núcleo endógeno de dinamización tecnológica". Véase CEPAL (1985). Una breve reflexión sobre estos temas se encuentra en Cortellese (1986).

¹⁷Sin embargo, los análisis de las experiencias históricas son de gran utilidad para formular hipótesis sobre las potencialidades de la PMI, dado el contexto en el cual se desenvuelve.

mentados²⁰. Así, en el mercado laboral existen segmentos de oferta que pueden ser marginales para una gran empresa: la mano de obra femenina, la fuerza de trabajo no calificada, los jóvenes, los inmigrantes, etc. El mercado de capitales es relativamente oligopólico: la intermediación entre oferta y demanda de capital carece de fluidez, lo mismo que la disponibilidad de información, y depende de una organización que a veces asigna un valor excesivo al riesgo. Los mercados de ventas de los productos son también muy heterogéneos. Hay una primera diferenciación entre la amplitud y distancia de los mercados: éstos pueden ser de carácter local y restringido, o más amplio, y nacionales o internacionales. También influye sobre la segmentación de la demanda el nivel de ingreso de los consumidores, lo cual define las características de los productos requeridos.

Las relaciones que las empresas entablan con los demás actores económicos y con el contexto socioeconómico condicionan la forma de organización de la producción. Una empresa puede tener relaciones de competitividad, complementariedad y subcontratación con otras. Estas se caracterizan ya sea por una fuerte dependencia económica y estratégica (directa, como en el caso de la subcontratación, o indirecta, en cuanto a quién fija los precios), o por su autonomía²¹. Las relaciones que se instauran con el Estado y sus instituciones, con el contexto económico y con el contexto social varían según la empresa. Estas pueden insertarse en el sistema legal vigente, aprovechar beneficios y cumplir deberes definidos por el Estado, o bien operar al margen de tal

sistema; pueden aprovechar los recursos naturales y algunas características de los mercados locales en forma más o menos estrecha; y, por último, insertarse profundamente en el medio social, aprovechando las características locales de la fuerza de trabajo o algunas tradiciones culturales, o mostrarse autónomas respecto de éste.

En cuanto a la estrategia, una empresa puede tener como objetivo "maximizar el ingreso total, en lugar de aspirar a una tasa de utilidad como la que se define en términos capitalistas" (Tokman, 1987) o asumir una estrategia de supervivencia, manteniendo un ingreso mínimo (Cornia, 1987); puede también, querer aumentar la escala de producción, o simplemente conservarla. Además, la estrategia de una empresa se distingue por el plazo que tiene. Las decisiones que se adopten en estos casos ejercerán una influencia importante sobre la organización de la producción²².

La organización interna se define por las funciones que cumple y por las relaciones entre factores productivos. Las funciones de gestión y dirección de la empresa pueden ser desempeñadas por una unidad compuesta por profesionales y/o por el empresario, con diferentes niveles de complejidad. De otro lado, las relaciones entre la dirección de la empresa y los obreros y empleados pueden ser de colaboración, lo que admite distintos niveles de intercambio de conocimiento e integración de capacidades, o estar fuertemente jerarquizadas o personalizadas. Por último, la relación capital/trabajo puede asumir diferentes valores, de acuerdo con la composición de la producción, de los recursos financieros invertidos y de la técnica que se utilice (Staley y Morse, 1968, cap. 1)²³.

²⁰Tokman (1987) hace una completa revisión del debate en torno a la relación entre características de las empresas y mercados de los factores de producción.

²¹El tema es muy amplio y merecería un estudio por sí solo. Puede destacarse que no hay concordancia acerca del carácter de estas relaciones; algunos piensan que existe una relación de dependencia entre estas unidades, similar a la que se da entre países industrializados y en desarrollo; otros afirman que existen posibilidades (y de hecho se han dado) de que las microempresas mantengan una relación autónoma con las empresas mayores; otros enfoques, por último, sostienen que es factible cierta complementariedad. Tokman (1978); Steel y Takagi (1983); Bayce (1984). Para una revisión de estos temas, véase Tokman (1987). Este tema abarca consideraciones sobre las características de los mercados, las estrategias de las empresas, la evolución en periodos coyunturales diferentes, etc.

²²Otro aspecto de la estrategia se refiere a la proyección de la empresa en los mercados de ventas. Este no es un tema trivial en relación con la definición de una 'idea' de PMI, pero dada su amplitud es imposible profundizarlo aquí. Sin embargo, vale la pena dar a conocer algunas opiniones; en particular, hay quienes consideran que la PMI puede ocupar espacios intersticiales de mercados que la gran empresa ha abandonado porque no le interesan (Tokman, 1978; Bayce, 1984), y quienes consideran que, dependiendo del rubro de producción, la calidad de la empresa y la organización de los mercados, la PMI puede entrar a competir con la gran empresa, aun en el caso de que los productos no sean totalmente substitutivos (Steel y Takagi, 1983).

²³Estos elementos tienen variadas expresiones concretas, entre las que destaca la forma de propiedad, que influye

Sintetizando lo expuesto, desde el punto de vista de su organización interna, las empresas son clasificables según el esquema siguiente (no identificaremos toda la terminología, sino sólo la más corriente):

La mediana empresa se distingue de la pequeña fundamentalmente en cuanto a estrategia, ya que busca aumentar la escala de producción y ampliar los mercados. En una empresa mediana las funciones directivas son ejercidas por lo gene-

Sistema de producción familiar	Sistema artesanal		Sistema máquina o unidades dispersas	Sistema de fábrica			
1. Manufactura para uso propio	2. Trabajo doméstico artesanal	3. Taller artesanal	4. Trabajo doméstico industrial	5. Taller pequeño dependiente o cuasi-dependiente	6. Fábrica pequeña	7. Fábrica mediana	8. Fábrica grande

Una primera distinción útil se produce entre empresas pequeñas, medianas y grandes. La clasificación no puede ser rígida, sino que debe suministrar algunos elementos que la bibliografía ha considerado característicos de las empresas de diferentes tamaños.

Según el esquema, pequeñas empresas son las que, en materia de organización interna, corresponden al número 6, pudiendo detectar algunas de las características atribuidas al 5. El propietario asume todas (o gran parte) de las actividades de gestión, por lo que el éxito está estrechamente ligado a su capacidad empresarial. La relación capital/trabajo es baja, aunque varía según el rubro de producción, y mantiene una elevada flexibilidad tecnológica. En cuanto a relaciones externas, normalmente estas empresas eligen mercados de venta cercanos, aun cuando pueden alcanzar cobertura nacional e incluso exportar (también en este caso la experiencia muestra que las potencialidades dependen del rubro de producción). Por lo general, el objetivo de la estrategia de una pequeña empresa no es el crecimiento en términos de una organización más compleja y una mayor escala de producción²⁴. La forma de propiedad es predominantemente individual o de sociedad simple.

de modo significativo sobre la organización de la producción. Otras distinciones aluden a la tecnología: tradicional, similar a la empleada por generaciones anteriores, o moderna, más cercana a la 'frontera' tecnológica. O bien eficiente o ineficiente, lo cual no se relaciona necesariamente con su calidad de modernidad o de tradicionalidad, dado que sobre la base de los rubros producción y mercados pueden existir tecnologías tradicionales que también sean eficientes.

²⁴Evans (1987) y Kumar (1985). Los autores concuerdan en que las tasas de crecimiento de las pequeñas unidades

ral por más de una persona y la organización es necesariamente más compleja. Sin embargo, estas unidades conservan cierto grado de flexibilidad productiva.

La gran empresa es una estructura industrial de escala relativamente alta, con una organización funcional diversificada en unidades específicas, una estructura de la propiedad generalmente compleja y una organización laboral basada en la división del trabajo. Adopta una estrategia similar a lo que en la terminología económica se denomina oligopolio y competencia imperfecta; normalmente proyecta su actividad a los mercados nacionales e internacionales.

En virtud de estos antecedentes, es posible discernir la validez de algunos de los 'adjetivos' que normalmente se utilizan para definir la PMI.

El primer aspecto es la dicotomía formal/informal. Una empresa informal se caracteriza por "una organización rudimentaria, sin una clara división del trabajo ni de la propiedad de los medios de producción; en realidad, hay muy poco capital comprometido y se requieren escasas habilidades. En cuanto a la inserción en el mercado, hay facilidad de acceso a los mercados competitivos y a la base de los mercados concentrados, y en ellos la posibilidad de competencia determina que el ingreso promedio sea la variable de ajuste. Dada la restricción del mercado, mientras mayor sea el excedente de mano de obra, menor será el ingreso percibido por cada perso-

productivas muestran una amplia dispersión. Sin embargo, esta tendencia desaparece cuando aumenta el tamaño de las empresas consideradas. De todos modos, la relación entre el tamaño y el crecimiento de las empresas está ligado al estadio de desarrollo en el que se encuentra la economía.

na que trabaje en el sector" (Tokman, 1987). El objetivo de estas empresas es maximizar el ingreso y tienden a una estrategia de supervivencia (Cornia, 1987). Sin embargo, en esta definición se incluyen también las microempresas, que están registradas en los censos y mantienen relaciones 'formales' con los mercados y con el contexto socioeconómico. Las empresas son consideradas informales pues no mantienen una relación con el Estado, en la medida en que buscan evadir, total o parcialmente, el sistema legal de regulación impositiva²⁵.

Finalmente, las empresas pueden ser modernas o tradicionales. Por lo común, se supone de modo implícito que una empresa es moderna si utiliza tecnología de punta, y que las empresas grandes son modernas, mientras las micro y pequeñas empresas son tradicionales. Sin embargo, muchos estudios demuestran la existencia de empresas grandes que emplean tecnologías tradicionales, y de empresas pequeñas que son de avanzada desde un punto de vista tecnológico. Además, la modernidad de una empresa se mide no sólo por las técnicas empleadas, sino también por la organización de la producción, por el dinamismo de las relaciones que instaura con el con-

texto económico y por la activa inserción en el desarrollo industrial de un sistema.

La hipótesis de base que proponemos en este estudio postula que un sistema industrial equilibrado está constituido por empresas de diferentes tipos y tamaños, y que la PMI moderna es un buen medio para dinamizarlo y mejorar su articulación interna. La política industrial debe pues tomar en cuenta las diferencias funcionales entre los distintos tipos de empresa. En este trabajo se considera aquella parte de PMI compuesta por empresas modernas o con potencial suficiente para emprender un proceso de modernización²⁶.

Para fines operacionales, utilizaremos como criterio para la definición de la PMI el número de ocupados, indicador de fácil uso y que permite identificar las unidades productivas con una escala de producción que guarda relación con el nivel de complejidad de la organización. Sin duda, este modo de definir la PMI no incluye todas las variables antes definidas; sin embargo, suministra un indicador válido para evaluar la eficiencia de las políticas y estudiar la evolución de un sistema industrial.

II

La presencia de la PMI en América Latina

1. *La PMI en los países de América Latina y la OCDE*

Tradicionalmente, la PMI ha sido parte importante de la estructura industrial de muchos países, llegando a representar más del 40% de la ocupación (cuadro 1). De ahí la atención que despierta en el debate sobre política industrial y desarrollo económico.

²⁵Sin duda, éstas son las empresas que con mayor frecuencia conforman el universo de las microempresas. El papel del Estado en la economía reviste enorme importancia en lo tocante a la definición de políticas y las opciones estratégicas, pero no es posible analizarlo en este artículo. Sin embargo, es útil proponer una lectura crítica de la investigación sobre el caso peruano hecha por De Soto (1987).

Analizando la información disponible para los países de la OCDE se observa una gama de experiencias, entre las cuales se perfilan nítida-

²⁶Sin duda, en muchos países en vías de desarrollo las empresas con una escala de producción limitada son en gran parte ineficientes y atrasadas desde un punto de vista tecnológico, pero éstas no son características inevitables de la PMI. Existen experiencias de desarrollo industrial en las que la PMI no tiene nada que envidiar a la gran empresa en términos de productividad, eficiencia técnica y dinamismo. Además, hablando de política industrial, se consideran útiles para el desarrollo sólo aquellas empresas que estén en condiciones de promoverlo, de modo que los programas de apoyo en favor de las PMI "ineficientes y no dinámicas" obedecen a objetivos sociales y de aumento de la ocupación, y no de dinamización del sistema industrial. Véanse CEPAL (1988); Meller (1976).

Cuadro 1
PARTICIPACION DE LA PMI EN EL EMPLEO INDUSTRIAL FORMAL POR TAMAÑO
DE LOS ESTABLECIMIENTOS SEGUN NUMERO DE OCUPADOS
(Porcentajes)

Países	Años	Establecimientos				Empleo (Miles)
		Menos de 10	Menos de 100	Menos de 200	Menos de 500	
<i>Países industrializados</i>						
Rep. Fed. de Alemania	1984 ^a		18.0	30.0	50.0	8 614
Bélgica	1982		45.7			905
Dinamarca	1976 ^b			55.4	72.2	505
Estados Unidos	1976		32.0		44.6	21 817
Francia	1972 ^c			39.0	60.2	5 269
Japón	1981 ^d	18.6	59.2	74.3		13 850
Italia	1981	23.0	59.3	69.4	80.4	5 819
Suecia	1978 ^b			40.7	59.2	984
Reino Unido	1981			33.9		5 773
<i>Países de América Latina</i>						
Argentina	1984 ^e	19.6	55.6	74.3		
Brasil	1980	10.8	46.0	65.7	80.4	4 918
Colombia	1984 ^h	18.0	46.5	59.4	76.6	
Costa Rica	1975 ^h	12.8	48.5	58.7		
Chile	1984 ^h	15.0	53.6	68.0	86.7	
Ecuador	1981	39.7	62.0	72.9	86.1	
El Salvador	1976 ^{g,h}	51.7	65.7		89.0	
México	1975	16.8 ^f	38.0		69.7	1 677
Perú	1973	19.6	48.8	62.3	79.6	253
Uruguay	1978	15.0	51.0	65.0	81.0	183
Venezuela	1984 ^b	20.0	53.7			433

Fuentes: Para América Latina, Italia y RFA, censos nacionales.

Para Chile, Banco Mundial, *Chile: Small and medium industry project*, julio, 1985.

Para países de OCDE: OCDE, *Innovation in small and medium firms*, París, 1982.

Bélgica: *Etude d'expansion*, No. 298, 1984. Argentina, 1980: Banco Mundial, *Argentina: Strategy towards industrial and export development*, septiembre, 1985.

Datos del empleo total en los países de la OCDE: OCDE, *Labour force statistics*, París, 1983.

^a No se considera el estrato 1-19.

^b No se considera el estrato 0-5.

^c No se consideran los establecimientos con menos de 10 empleados.

^d Se consideran los estratos 0-299 empleados.

^e Estrato 300 y más.

^f Estrato 1-15.

^g Estrato 100-499

^h Estrato 0-10 estimado.

mente dos patrones de referencia: por un lado, el de Italia y el Japón, donde la PMI es parte importante de la estructura industrial; y, por el otro, la República Federal de Alemania (RFA) y los Estados Unidos, con una presencia significativamente inferior y un claro predominio de conglomerados de gran diversificación horizontal y vertical. La diferencia en patrones de tamaños de empresa resulta más evidente al considerar indicadores de participación en la actividad industrial. Esti-

maciones para comienzos de la década indican que las empresas de menos de 200 ocupados participaban del 20% de las ventas industriales en la RFA, tasa que en el caso de Italia ascendía al 65%²⁷.

Los otros países industrializados presentan

²⁷ Información obtenida de CONFINDUSTRIA *Sesto Rapporto*, Roma, 1983 y Statistisches Bundesamt, República Federal de Alemania, datos censales de 1986.

variados matices: el caso del Reino Unido se ajusta a la situación de la RFA, en tanto que las experiencias de Francia, Bélgica, Dinamarca y Suecia se acercan más a las del Japón e Italia. Además, se observa que la industria con más de 500 ocupados absorbe sobre el 50% del empleo en la RFA y los Estados Unidos, nivel que no llega ni al 30% en Italia, Japón y Dinamarca.

Al igual que los industrializados, los países de América Latina muestran una diversidad de situaciones, con la diferencia de que en algunos de ellos el estrato de las microempresas es significativo. Por una parte, están las economías —El Salvador, Ecuador y, en menor medida, Perú— con un sector industrial menos desarrollado, el cual concentra cerca de la mitad del empleo en microempresas formales (menos de 10 ocupados). Por otro, están las economías de mayor grado de industrialización, como Brasil, México, Colombia y Venezuela, donde las grandes empresas (más de 100 ocupados) tienen una participación importante —alrededor del 60% del empleo industrial—, configurándose así un patrón de distribución similar al de la RFA. En una tercera categoría están los países con un grado intermedio de industrialización y en los que la PMI alcanza la mayor gravitación relativa, entre los que destacan Chile, Argentina y Uruguay.

Estos antecedentes y las peculiaridades de cada uno de los países sugieren la existencia de cierta relación entre tamaño de las empresas, de un lado, y dinamismo industrial, articulación y subempleo, del otro²⁸. La presencia de la microempresa es mayor en aquellos países que exhiben un insuficiente proceso de acumulación y un precario dinamismo industrial, lo que ha significado que en los años ochenta registren las tasas de subempleo más elevadas de la región. Por otra parte, la presencia de la gran empresa es más significativa en los países que han experimentado mayor dinamismo industrial, pero que muestran los mayores niveles de desarticulación social, medida ésta en términos de la desigualdad distributiva (Chenery, 1974; García, A., 1984; Fajnzylber, 1987). En contraste, la PMI muestra una importante presencia en la estructura indus-

²⁸Se entiende por subempleo la realización de trabajos que generan insuficiente productividad e ingresos y/o aprovechan en forma inadecuada la capacidad de los trabajadores. PREALC (1982).

trial de países que históricamente habían tenido elevados niveles de urbanización, industrialización y articulación, pero cuyas economías se estancaron en el curso de las últimas décadas²⁹.

Según las cifras, las estructuras empresariales de algunos países de América Latina presentan similitudes con las de las naciones industrializadas; sin embargo, no es posible desconocer los contextos sustancialmente distintos en los cuales se insertan unas y otras. Es necesario llamar la atención sobre las enormes diferencias estructurales que han existido en los procesos de crecimiento y acumulación, en las especificidades de la incorporación de la fuerza de trabajo, en la articulación de los sistemas productivos y también en la actitud frente al progreso técnico. Aunque no es el propósito adentrarse en cada uno de estos temas, la sensación que ha tendido a predominar, con matices de un país a otro, es que las estrategias de industrialización en América Latina han favorecido la recreación de un aparato productivo con muchos rasgos disfuncionales a las necesidades y recursos locales, con limitado dinamismo, baja productividad y débil competitividad, lo que a la larga ha erosionado la base productiva y debilitado la capacidad para generar nuevas empresas y empleo³⁰.

Los fenómenos más visibles y ampliamente debatidos corresponden a la fuerte incidencia de la informalidad urbana y la baja productividad del sector moderno. Si incorporamos dentro de la categoría de microempresas el empleo informal de la industria, que por definición no es captado por los censos de manufacturas³¹, la dis-

²⁹Entre los años 1950-1980 el crecimiento medio de la industria manufacturera fue: Brasil, 8.3%; México, 7.5%; Colombia, 6.0%; Venezuela, 7.2%; Chile, 3.6%; Argentina, 3.6%, y Uruguay, 2.6%, mientras que el promedio para América Latina alcanzó a 6.7% (Fuente, CEPAL). Por otra parte, las tasas más significativas de subempleo se encuentran en Ecuador, 62%; Perú, 51.6%, y el Salvador, 49%, muy superiores al promedio de la región, que asciende a 38%. Estas cifras representan el porcentaje de la población económicamente activa que está expuesta a subempleo (Fuente, PREALC).

³⁰Para mayores antecedentes, véanse Fajnzylber (1983) y (1987), Ikonkoff (1987) y Vuskovic (1985).

³¹En muchos casos esta limitación obedece a la inexistencia de censos industriales o a su deficiente cobertura. Las estimaciones se sustentan en antecedentes proporcionados por las encuestas industriales y las cifras de empleo sectorial calculadas por la OIT sobre la base de censos de población y encuestas de hogares.

Cuadro 2
 AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DEL EMPLEO
 INDUSTRIAL TOTAL SEGUN TAMAÑO DE LOS ESTABLECIMIENTOS
 (Porcentajes)

País y año	Número de ocupados			Grado de industrialización
	0 - 9 e informal	10 - 99	100 y más	
<i>Países grandes</i>				
Argentina (1984)	43.7	25.2	31.1	27.1
Brasil (1980)	38.3	24.3	37.4	29.1
México (1975)	54.1	11.5	34.4	24.3
<i>Países medianos</i>				
Colombia (1984)	46.7	18.5	34.8	20.2
Chile (1984)	40.5	27.0	32.5	21.3
Perú (1973)	55.3	16.2	28.5	24.3
Uruguay (1978)	26.1	31.0	42.9	26.6
Venezuela (1984)	32.0	28.7	39.3	19.7
<i>Países pequeños</i>				
Costa Rica (1975)	33.7	27.1	39.2	20.1
Ecuador (1981)	51.7	17.8	30.5	23.1
El Salvador (1976)	65.8	9.9	24.3	19.9

Fuente: Censos de manufactura y encuestas industriales. Los datos del empleo total han sido elaborados sobre la base de antecedentes de la OIT y CEPAL.

Grados de industrialización obtenidos de la división conjunta CEPAL/ONU, de Industria y Tecnología.

tribución de empresas según tamaño de establecimientos queda significativamente desequilibrada (cuadro 2). En este caso, el rango de participación de la microempresa en el empleo manufacturero oscila entre 26% (Uruguay), y 66% (El Salvador). Los países que ven incrementarse en mayor medida el empleo en las microempresas son Perú, México y Colombia.

Para que la comparación de las PMI entre los países de América Latina y los industrializados sea más realista, es preciso considerar también los contextos socioeconómicos en los cuales se han insertado estas experiencias.

2. Los casos de Brasil, Colombia y Chile

El patrón latinoamericano de industrialización muestra tendencias y rasgos característicos. Las tendencias observadas durante las últimas tres décadas se relacionan con la acelerada urbanización, el incremento de la tasa de inversión y del grado de industrialización, la insuficiente generación de empleo de los sectores modernos, y la ampliación de la brecha de productividad entre el sector industrial moderno y los servicios. Los

rasgos comunes tienen que ver con una inserción internacional basada en los recursos naturales, el establecimiento de una estructura industrial orientada al mercado interno, la aspiración de reproducir modos de consumo de los países avanzados y la precariedad del empresariado nacional (García y Tokman, 1985; Fajnzylber, 1987).

A pesar del dinamismo del crecimiento industrial y del proceso de acumulación de América Latina desde los años cincuenta, éste ha resultado insuficiente para garantizar un nivel de sustentación productiva comparable al de los países industrializados³². Por sobre estos factores comunes, es imposible, de otro lado, ignorar las peculiaridades de las diferentes experiencias nacionales. Un ejemplo de esta diversidad lo consti-

³²Mientras en 1950 el producto por habitante de los países europeos triplicaba el de América Latina, en los años ochenta casi lo cuadruplica. Entre 1960 y 1980 la productividad industrial de América Latina creció a una tasa media anual de 2.9%, en tanto que la de los países de la CEE aumentaba al 4.4%. (Estimaciones realizadas sobre la base de antecedentes de CEPAL y de la OCDE).

tuyen los procesos de industrialización de Brasil, Colombia y Chile, en particular el rol que le ha cabido a la PMI.

a) *Crecimiento industrial y evolución de la PMI*

Con una población de más de 130 millones de habitantes, Brasil tiene un producto per cápita del orden de los 1 600 dólares y merced a un esfuerzo sostenido y prolongado de desarrollo industrial y tecnológico ha logrado ubicarse en la categoría de los países de industrialización reciente. En la actualidad presenta superávit comercial simultáneamente en los sectores agrícola, minero e industrial. Colombia, con una población de 29 millones de habitantes y un producto per cápita de 1 300 dólares, se ha caracterizado por la estabilidad de su estrategia de industrialización y muestra un superávit en el sector agrícola, déficit en manufactura y equilibrio en energía. Chile, con una población de 12 millones de habitantes y un producto per cápita de 1 400 dólares, ha experimentado profundas transformaciones de orientación liberal y presenta superávit en agricultura y minería y déficit en industria y energía.

El proceso de expansión industrial en el Brasil en las últimas décadas experimentó dos impulsos importantes. Durante el ciclo de Plan de Metas (1956-1961), se concentró en el sector material de transporte. A partir del ajuste estructural del Segundo Plan de Desarrollo (1974), la capacidad instalada de la industria pesada orientada a los bienes de capital y a los insumos estratégicos se expande de manera espectacular. La tasa de crecimiento histórica alcanzó al 8.5% anual, en tanto que en los años ochenta ha disminuido al 3% (Tavares y Coutinho, 1985).

Colombia fue uno de los países que acometió más tempranamente una política de fomento de las exportaciones en América Latina, lo que se tradujo en resultados satisfactorios entre los años 1967 y 1974. Posteriormente, pese a que la estrategia no varió de manera sustancial, factores internos y externos tendieron a estancar la economía³³. La tasa de crecimiento histórica se redujo

de un 6% hasta los años setenta, a un 2.5% en los años ochenta.

La evolución de la industria chilena experimenta un vuelco a partir del año 1975, cuando se altera el patrón histórico, que se había sustentado en la ejecución de grandes proyectos de inversión pública impulsados por la CORFO (siderurgia, refinación de cobre, petróleo, azúcar y plantas de celulosa), y el aprovechamiento del mercado interno. A mediados de los setenta el sistema industrial se vio inserto en una estrategia global que se orientó a abrir la economía al exterior, liberalizar el sistema financiero y readecuar el tamaño del Estado. La tasa media de crecimiento de la industria, que había sido del orden de 5% hasta entonces, sufrió luego fuertes fluctuaciones a la baja, repuntando posteriormente, para llegar a un crecimiento medio del 1% en los años ochenta (Muñoz, 1986).

Los efectos de la última crisis han sido más intensos en Chile que en Brasil y Colombia. La recuperación también ha sido desigual: la tasa de crecimiento industrial en el período 1984-86 alcanza a 9% al año en Brasil, 5% en Colombia y 4.5% en Chile. En 1960 el producto manufacturero en Brasil era cinco veces el de Colombia y el de Chile; en la actualidad, es 9 y 13 veces superior, respectivamente.

La evolución de la PMI ha sido distinta en cada una de estas experiencias. Recuérdese que Brasil y Colombia estaban clasificados entre los países latinoamericanos en los que la presencia de las grandes empresas era más determinante, en tanto que Chile se situaba en el grupo de aquellos en los que la PMI era relativamente importante. En todos estos países, agencias gubernamentales han fomentado la PMI, a través de la Corporación Financiera Popular, en Colombia; del SERCOTEC, en Chile; y del CEBRAE, en el Brasil.

En el proceso brasileño de expansión industrial se advierte un reforzamiento de la estructura de grandes empresas, las cuales expanden el empleo a una tasa más elevada (cuadro 3). Semejante intensidad muestra el fenómeno en Colombia, aunque la tendencia cambia de signo con el ajuste de los años ochenta. En cambio, la situa-

³³Esto representa una imagen simplificada, puesto que en la realidad los distintos gobiernos han enfatizado distintos aspectos económicos: C. Lleras (1967-70), apertura; M. Pas-

trana (1970-74), construcción urbana; A. López (1974-78), situación distributiva; Turbay (1978-82), autonomía regional; y Betancur, equilibrios de cortos plazos. Ver Berry y Thoumi (1986).

Cuadro 3
BRASIL, COLOMBIA Y CHILE:
VARIACION MEDIA ANUAL DEL EMPLEO
MANUFACTURERO SEGUN TAMAÑO DE LAS EMPRESAS
(Porcentajes)

Tamaño (número de ocupados)	Brasil		Colombia		Chile ^a
	1959-74	1975-80	1960-75	1979-84	1967-79
5 - 49	3.2	5.1	1.0	—	-0.1
50 - 99	6.1	4.5	4.8	-0.6	-0.3
100 y más	5.3	5.8	5.6	-2.0	-0.5
Total	4.9	5.3	4.2	—	-0.4

Fuente: Estimaciones a partir de censos industriales y encuestas.

^a En Chile se consideran los estratos de 5-9 ocupados, 10-49 y 50 y más.

ción de Chile es sustancialmente diferente: en el período 1967-79 la planta industrial se contrae, al tiempo que tiene lugar un significativo proceso de reestructuración del empleo manufacturero, a costa de ajustes de todos los estratos de empresas, en particular de las de mayor tamaño.

b) *La inserción de la PMI en la estructura industrial*

Una de las características de la PMI es su subordinación a la estructura sectorial de la economía. Esto significa que su ubicación desagregada en la estructura industrial no es independiente de las posibilidades de situarse entre los límites moderno-tradicional, urbano-rural, formal-informal y exportadora-doméstica. Aunque la información para los países es todavía preliminar, existen indicios muy elocuentes.

Destaca en primer término la alteración de los perfiles sectoriales del conjunto de la industria. El rasgo de mayor significación lo constituye el aumento de la importancia del sector bienes de capital en el caso de Brasil (10 a 19% entre 1963 y 1985). En términos gruesos, Colombia y Chile conservan los perfiles históricos de los años sesenta, aunque se detecta que en el caso de Colombia aumenta ligeramente (del 5 al 6%) la importancia de los bienes de capital, mientras que en Chile ella disminuye del 6 al 4% (CEPAL-ONUDI, 1987).

A primera vista, los antecedentes sobre la gravitación de la PMI, desagregados por grandes

ramas productivas³⁴, no muestran entre los tres pares diferencias que sean compatibles con la magnitud de los contrastes que se dan en el ámbito industrial (cuadro 4). Sin embargo, se observan distingos interesantes de rango intermedio. El primero tiene que ver con los énfasis sectoriales de la PMI; el segundo, con las relaciones de productividad.

Brasil presenta una mayor concentración de pequeñas industrias —10 a 49 ocupados— en el sector bienes de consumo, particularmente en el rubro muebles, imprentas y alimentos. Este rasgo es más fuerte en Chile, en donde, además de las ramas muebles y alimentos, la pequeña industria exhibe una alta participación en vestuario y productos plásticos. Estos antecedentes sugieren algún tipo de relación entre la producción de bienes satisfactorios de necesidades básicas y la pequeña empresa. En la experiencia de Colombia, la inserción de la pequeña industria es más evidente en las industrias de bienes de capital, en particular en los rubros de maquinaria no eléctrica e instrumentos de precisión. También en el caso de Chile se advierte el surgimiento de pequeñas empresas en la producción de instrumentos de precisión y productos metálicos.

³⁴Las categorías utilizadas son las siguientes de acuerdo a la CIU: Bienes de consumo: 311-12, 313, 314, 322, 324, 332, 342, 352, 356, 361 y 39. Bienes intermedios: 321, 323, 331, 341, 351, 353, 354, 355, 362, 369, 371 y bienes de capital: 381, 382, 383, 384 y 385. En el caso del Brasil, que utiliza otras categorías, se dejaron como no clasificadas la industria metalúrgica y las industrias diversas.

Cuadro 4
EMPLEO, VALOR AGREGADO, INVERSION Y PRODUCTIVIDAD RELATIVA DE LA PMI EN BRASIL, CHILE Y COLOMBIA
POR ESTRATOS DE TAMAÑO SEGUN SECTORES CLASIFICADOS DE ACUERDO CON EL DESTINO DE LA PRODUCCION

Ramaz industriales (CIU 2) Según destino de la producción	Empleo (%)			Valor agregado (%)			Inversiones netas (%)			Indice de productividad (Estrato = 100)				Indice de productividad (Rama = 100)				% del valor agregado total generado por las ramas
	Estratos de tamaño ^a			10-49	50-99	100 y +	10-49	50-99	100 y +	10-49	50-99	100 y +	Media	10-49	50-99	100 y +	Media	
	10-49	50-99	100 y +															
BRASIL 1975^b																		
Bienes de consumo	30.2	14.9	54.9	22.0	13.6	64.4				89	90	93	90	73	91	117	100	29
Bienes intermedios	27.3	15.6	57.1	20.3	15.5	64.2				109	118	107	108	74	100	112	100	33
Bienes de capital	17.3	13.9	68.8	14.0	11.5	74.5				112	93	98	102	81	83	108	100	24
No clasificados	21.6	15.3	63.1	15.0	12.6	72.4				96	93	104	102	69	83	115	100	15
Total	25.1	14.9	60.0	18.5	13.6	67.9				100	100	100	100	74	91	113	100	100
BRASIL 1980^b																		
Bienes de consumo	31.1	14.4	54.6	19.1	14.3	66.6				79	89	81	79	61	100	122	100	26
Bienes intermedios	28.2	14.9	56.9	17.7	13.8	68.5				123	126	122	120	63	93	120	100	35
Bienes de capital	15.8	13.0	71.2	10.2	9.6	80.2				109	87	98	104	64	74	113	100	25
No clasificados	21.1	14.4	64.5	12.1	11.1	76.8				95	89	102	101	57	78	119	100	14
Total	25.1	14.2	60.7	15.4	12.5	72.1				100	100	100	100	61	88	119	100	100
CHILE 1979^c																		
Bienes de consumo	34.3	65.7		15.3	84.7		83.4	16.6		96	95		92	45	129		100	45
Bienes intermedios	23.6	76.4		8.6	91.4		91.1	8.9		106	118		123	37	120		100	43
Bienes de capital	26.3	73.7		15.2	84.8		95.6	4.4		103	71		76	58	115		100	12
Total	29.2	70.8		12.4	87.6		86.5	13.5		100	100		100	42	124		100	100
CHILE 1984																		
Bienes de consumo	33.4	17.1	49.5	15.9	15.4	68.7	16.7	19.4	63.9	96	107	78	80	48	90	139	100	42
Bienes intermedios	23.4	11.5	65.1	6.8	4.8	88.4	5.6	2.9	91.5	113	96	147	154	29	42	136	100	50
Bienes de capital	30.5	19.5	50.0	21.6	20.2	58.2	13.0	17.6	69.4	97	84	44	54	71	104	116	100	8
Total	29.7	15.6	54.6	11.8	10.5	77.7	11.3	11.7	77.0	100	100	100	100	40	67	142	100	100
COLOMBIA 1975																		
Bienes de consumo	22.4	14.3	63.3	9.9	10.0	80.1	13.8	7.6	78.6	99	107	105	102	44	70	127	100	47
Bienes intermedios	14.2	10.0	75.8	6.8	5.7	87.4	7.5	1.4	91.1	109	89	97	103	48	57	115	100	38
Bienes de capital	25.4	18.2	56.4	12.1	13.6	74.3	9.6	19.4	71.0	92	98	94	88	48	75	132	100	15
Total	19.9	13.4	66.7	9.0	8.9	82.1	10.5	6.4	83.1	100	100	100	100	45	67	123	100	100
COLOMBIA 1979																		
Bienes de consumo	19.3	14.8	65.9	8.0	8.5	83.6	16.8	10.1	73.0	94	97	103	100	41	57	127	100	47
Bienes intermedios	13.6	9.5	77.0	6.3	5.3	88.4	5.7	7.4	87.0	121	108	107	114	46	56	115	100	38
Bienes de capital	21.5	16.4	62.1	11.4	12.7	75.9	13.6	12.7	73.8	91	99	75	75	53	77	122	100	14
Total	17.8	13.3	68.9	7.8	7.8	84.4	11.4	9.3	79.3	100	100	100	100	44	59	122	100	100
COLOMBIA 1984																		
Bienes de consumo	23.1	15.4	61.5	9.0	9.4	81.6	12.6	16.3	71.1	95	99	106	101	39	61	133	100	52
Bienes intermedios	15.0	11.3	73.7	6.7	6.9	86.4	2.4	4.0	93.6	120	110	104	112	44	61	117	100	35
Bienes de capital	23.2	15.6	61.1	12.1	11.7	76.3	10.7	13.1	76.2	93	89	73	74	52	75	125	100	13
Total	20.6	14.1	65.2	8.6	8.8	82.6	7.5	10.1	82.5	100	100	100	100	42	62	127	100	100

^a Según intervalos de personas ocupadas.

^b No se tienen datos sobre la distribución de la inversión.

^c La clasificación del censo agrega todos los establecimientos con más de 50 ocupados.

A la luz de estos datos, la inserción de la mediana industria es más equilibrada entre los distintos sectores en Brasil. En este país ella se orienta de preferencia hacia la producción de bienes intermedios (madera, papel y química) y de capital (rubro mecánico); en Chile, hacia los bienes de capital (productos metálicos e instrumentos de precisión), al igual que en Colombia (maquinaria no eléctrica e instrumentos de precisión). Estos matices tendrían que ver con la capacidad relativa de modernización de estas empresas, que les permite producir bienes más complejos.

En la estructura productiva con mayor grado de industrialización, vale decir la brasileña, destaca la importancia de la gran empresa en la producción de bienes de capital. Los subsectores en donde la gravitación de las grandes unidades productivas es sustantiva corresponden precisamente a las ramas de mayor complejidad tecnológica, esto es material eléctrico y transporte.

Por otra parte, mientras la pequeña industria de Brasil exhibe una productividad —valor agregado por persona ocupada— relativamente alta en los sectores intermedios (química) y capital (maquinaria eléctrica), en los otros dos países esta situación se da sólo en los bienes intermedios, es decir en los rubros en los que la presencia de la PMI es menor. En cuanto a la mediana empresa, la productividad elevada tiende a concentrarse en los rubros de bienes intermedios: química en Brasil; química y papel en Colombia; química e industria básica en Chile. Para la gran empresa, la mayor productividad en Brasil se concentra en bienes intermedios (química y papel); en bienes de consumo (tabacos, bebidas y productos químicos) e intermedios (papel, petróleo e industria básica) en Colombia; y en bienes intermedios (petróleo, metales no ferrosos y papel) en Chile.

En Brasil la productividad de la PMI con respecto a la grande es en promedio relativamente baja: 1.9% para la pequeña y 1.3% para la mediana. En cambio, las brechas de productividad son sustancialmente superiores en Colombia y Chile.

Al desagregar las cifras brasileñas se comprueba que las relaciones de productividad se mantienen para los subsectores pertinentes. Es interesante entonces profundizar en el análisis de las condiciones de sobrevivencia microeconómica de las pequeñas empresas en el Brasil, en

particular en lo tocante a la forma en que coexisten entre ellas y con la gran empresa.

c) *El desempeño de la PMI*

Según los antecedentes generales para América Latina, la PMI se caracteriza por su escasa inserción internacional, preferencia por mercados domésticos y reducido liderazgo en el plano económico, político e institucional, lo que contrasta con la influencia ejercida por las grandes corporaciones privadas, las empresas transnacionales y las empresas públicas (Touraine, 1987; CEPAL/ONUDI, 1985; Estrada y Masi, 1983).

Los diagnósticos generales que se suelen formular para la región en su conjunto encasillan a la mayoría de los países dentro de un patrón caracterizado por una especialización productiva orientada hacia los bienes de consumo masivo, la utilización de una tecnología rudimentaria y la falta de cooperación entre empresas. En el ámbito interno de las firmas, estos factores se traducen en deficientes condiciones de producción, gestión extraordinariamente conservadora, relaciones de dependencia desfavorables en los mercados de insumos y productos, problemas de acceso al financiamiento y baja calificación de la mano de obra.

Sin embargo, el análisis acucioso de estas experiencias muestra una variedad de situaciones³⁵. En Brasil la PMI se desarrolló al amparo de un mercado interno en expansión y con una presencia importante de industrias medianas, productoras de bienes intermedios. En Colombia, es el desplazamiento relativo de la gran empresa dentro del mercado interno lo que abre paso a la PMI, que logra una inserción significativa en los bienes de capital. Por último, en Chile la PMI hubo de desplegar una estrategia de sobrevivencia frente a la reestructuración industrial, aunque no dejó de generar una cuota significativa de la producción de bienes de capital. La experiencia de Brasil tiene en común con las otras dos la existencia de una PMI cuyo nivel tecnológico es limitado, que utiliza preferentemente capital

³⁵Algunos estudios relevantes sobre la PMI en el ámbito nacional son los siguientes: Argentina: Secretaría de Planificación (1984). Brasil: Schmitz (1982). Colombia: Cortés, Berry e Ishag (1987). Chile: Castillo (1986). Ecuador: INSOTEC (1986). Perú: JUNAC (1987). Venezuela: JUNAC (1986).

propio, muestra aversión al endeudamiento y percibe al sector gubernamental más en el papel de fiscalizador que de promotor. La contribución ampliamente positiva que, en todo caso, efectúa la PMI en estos países se explica por un contexto caracterizado por políticas macroeconómicas relativamente estables y favorables a la industria en general, que le ha permitido contar con un mercado en sostenida expansión y obtener una mejora sistemática de productividad (Gómez, 1986). En el último tiempo la PMI ha concentrado sus esfuerzos en mejorar el nivel tecnológico, al tiempo que ha incrementado sus demandas de apoyo estatal en las áreas de financiamiento, asistencia técnica y fomento a las exportaciones.

En Colombia el aporte de la PMI al empleo y producto manufacturero ha sido moderado. El desarrollo de estas unidades productivas cobró fuerte impulso a partir de la apertura de fines de los años sesenta. Aun cuando no figuró entre los objetivos de este proceso fomentar la PMI, a ésta se le facilitaron las cosas, ya que las grandes empresas comenzaron a especializarse en el mercado externo y en parte del nacional, dejando sin cubrir un segmento considerable de la demanda doméstica. Esta situación incentivó a muchos técnicos, empleados y profesionales a crear sus propias empresas, en el contexto del surgimiento de un mercado de maquinaria de segunda mano, buena parte de la cual, provenía de las grandes

empresas en modernización (Escandón, 1981). Con la crisis de los años ochenta caen los niveles de productividad de la PMI, pero ésta conserva su potencial en el ámbito de los bienes de capital.

La evolución de la PMI de Chile presenta rasgos traumáticos. A diferencia de las otras experiencias, ella se consolida en la estructura industrial en la década del sesenta, con una inserción diversificada en bienes de consumo, intermedios y de capital, en un marco de lento crecimiento económico. Sin embargo, este desarrollo estuvo asociado a la profundidad que había adquirido el proceso de sustitución de importaciones y a una fuerte dependencia respecto de las políticas de fomento y asistenciales promovidas por el Estado. Esta es la situación en que se encuentra la PMI cuando en 1975 tiene que hacer frente a una brusca reestructuración económica, que incluye una acelerada apertura comercial, la liberalización financiera y la reducción del sector público, estrategia que precipita a un número significativo de empresas a la quiebra (Mizala, 1985; Castillo, 1986). Tras la nueva crisis del año 1982 y la recuperación posterior se advierte la coexistencia de empresas sobrevivientes y de otras que han surgido en el último tiempo, al amparo de un reducido proceso de sustitución de importaciones destinado a incrementar la producción de bienes de consumo y también de capital.

III

Las experiencias exitosas e implicancias para los países latinoamericanos

1. *Los casos de Italia y Japón*

Para evaluar las potencialidades de la PMI en América Latina, no basta con el estudio de la situación regional. Es necesario, además, aprender de lo sucedido en otros países.

Las experiencias de Italia y Japón son muy singulares y las más exitosas de la postguerra en el ámbito de la PMI. El caso japonés representa el enfoque de la programación industrial, con un sector empresarial articulado a un Estado que

proyecta una opción de largo plazo y en donde el mercado interno se encuentra reservado para la expansión de la actividad manufacturera. Italia, en cambio, representa la alternativa de carácter más espontáneo y menos dirigida, caracterizada por una suerte de "ausencia de Estado", pero en donde se advierten equilibrios sociales estables y la economía se halla inserta en el Mercado Europeo.

Los cuadros 5 y 6 muestran en forma sintética la favorable evolución de la PMI en estas econo-

Cuadro 5
ITALIA: ALGUNOS INDICADORES DE LA SIGNIFICACION DE LA PMI
EN LA ESTRUCTURA INDUSTRIAL MANUFACTURERA^a
(Porcentajes)

	Estratos				
	1-9	10-99	101-499	500-999	1 000 y más
<i>Estructura de empleo</i>					
1951	29.6	23.0	21.1	9.3	17.0
1961	25.3	30.1	22.4	8.0	14.2
1971	20.3	32.7	23.2	7.7	16.1
1981	22.8	36.1	21.3	6.8	13.0
<i>Ventas^b</i>					
1973	43.1		30.0	13.4	13.5
1981	46.3		41.1	1.4	11.2
<i>Exportaciones^c</i>					
1975	17.2		26.0		56.8
1981	17.7		28.9		53.4

Fuente: Istituto Centrale di Statistica (ISTAT), CONFINDUSTRIA, Sesto Rapporto, Roma, 1983.

^a La PMI en Italia se define como los establecimientos con menos de 500 ocupados.

^b Ventas y PNB están subdivididos según los estratos 20-100, 100-500, 500-1 000, 1 000 y más.

^c Para las exportaciones se consideran los estratos 20-100, 100-500, 500 y más.

Cuadro 6
JAPON: PARTICIPACION DE LA PMI EN
LA ESTRUCTURA INDUSTRIAL^a
(Porcentajes)

	Estratos			
	1-9	10-99	100-299	300 y más
<i>Estructura de empleo</i>				
1972	15.9	37.4	16.0	30.7
1978	18.2	40.2	15.1	26.5
1981	18.6	40.6	15.1	25.7
<i>Ventas</i>				
1972	6.6	27.5	17.1	48.8
1979	7.0	29.1	17.1	46.8

Fuente: Monthly Labor Statistics Survey, Ministerio del Trabajo, Japón; *Statistical table of industry*, MITI, Japón.

^a En Japón la PMI se define como aquella cuyo número de empleados no llega a 300 personas y/o su capital a cien millones de yens.

mías. Se presenta en seguida un esquema simplificado, en el que destacan los factores que más contribuyeron al auge de la PMI: el contexto socioeconómico, la modalidad de desarrollo y el marco institucional.

a) *El contexto socioeconómico*

El singular desarrollo de la PMI en el Japón,

ligado también a la expansión de la gran empresa, encuentra su origen en la Reforma Meiji, acometida en 1868, con la cual se inaugura la etapa de modernización del país y su inserción en el sistema internacional. También hay que señalar los rasgos culturales propios de la sociedad japonesa, esto es existencia de una cultura de grupo, destreza histórica para fabricar productos delicados, hábitos de trabajo y disciplina (Ho-

sono, 1976; CEPAL, 1986; Dore, 1986; MITI, 1983 y 1986; Soc. Latinoamericana, 1984 y 1985; Naciones Unidas - CESPAP, 1985; Astorga, 1985).

El segundo aspecto importante para comprender mejor esta experiencia se refiere a la visión de futuro, materializada en una vocación industrialista que ha caracterizado el desarrollo económico japonés y que constituye la dimensión más conocida³⁶.

En este contexto, uno de los rasgos centrales del proceso de industrialización lo constituye la aparición y el fortalecimiento de una nueva generación empresarial, que se potencia con la ya existente. Junto a los sectores tradicionales que deciden embarcarse en un proceso de asimilación de tecnologías y de estrategias comerciales de Occidente, surge un pujante empresariado nacionalista, al amparo de una institucionalidad que cuenta a su vez con un contingente de funcionarios dotado de una sólida vocación de servicio público. De esta forma, comienzan a utilizarse tácticas cada vez más efectivas de cooperación gobierno-industria para el logro de las metas económicas, proceso en el que desempeña un papel muy importante el Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI).

En el caso de Italia, el desarrollo industrial fue fruto de la coexistencia de tres modelos diferentes. En las regiones más industrializadas del norte del país se consolidó una estructura productiva basada en grandes empresas, a las que se asocia una red de subcontratistas de la PMI. En las zonas subdesarrolladas del sur, junto a los polos de industrialización, logró sobrevivir, gracias a la asistencia del Estado y la evasión de las obligaciones tributarias, una estructura muy tradicional de microempresas. Por último, está el modelo prevaeciente en la denominada "Tercera Italia", vale decir las regiones centrales y del noroeste, donde la PMI es la organización productiva más importante de la estructura industrial, demostrando una gran capacidad innovadora y una sostenida presencia en los mercados internacionales (CEPAL/ONUDI, 1986; CEPAL, 1988). El desarrollo alcanzado por la PMI, en especial en la

"Tercera Italia", está a su vez asociado a diversos factores de orden social y económico, entre los que destacan los rasgos del sector agrícola, el papel social de la familia y la disponibilidad de infraestructura económica³⁷.

b) *Las modalidades de desarrollo de la PMI*

En la experiencia japonesa, la vinculación y articulación existente entre las PMI y las grandes empresas se ha dado a través de dos canales: el sistema de subcontratación de una compañía madre, donde la PMI produce determinados componentes especificados previamente, y el sistema de afiliación subordinada, en el que los pequeños subcontratistas cooperan con las compañías grandes en calidad de afiliados más que de subsidiarios³⁸.

Esta estructura dual de la economía japonesa hasta mediados de la década de los sesenta es fruto del predominio sucesivo de dos tendencias definidas: reducción de las diferencias de productividad y salarios entre la PMI y las grandes

³⁷La amplia presencia de una propiedad agrícola pequeña y de antigua data contribuyó en forma decisiva a hacer viable el trabajo independiente, lo que con el tiempo constituyó un elemento activador del proceso de creación de nuevas empresas. En segundo lugar, la familia —que en esas regiones tiene una fuerte tradición— se ha transformado en la estructura social que sostiene las actividades productivas, constituyendo un punto de apoyo fundamental para el trabajador, debido a las actividades económicas que realiza, y ampliando la movilidad social, en especial entre los papeles de obrero y empresario. Finalmente, la ampliación de las actividades y la concentración de la población en pequeñas ciudades fueron de la mano con un mejoramiento de la infraestructura, lo que facilitó el desarrollo local, evitando un éxodo masivo hacia los grandes centros urbanos, y atrajo una demanda proveniente de los grandes centros industriales, con un efecto favorable sobre la productividad agrícola, el turismo y otros servicios y la acumulación de capital. Antecedentes para el caso de Italia se encuentran en CEPAL/ONUDI, 1986 y CEPAL, 1988.

³⁸Desde el punto de vista de las grandes compañías, las relaciones de cooperación y complementariedad entre las empresas se han dado en los campos de investigación, diseño, inspección, educación y automatización. En cambio, desde el punto de vista de las PMI, han tenido que ver con la manufactura de piezas y partes, el ensamblaje, el aporte de instalaciones y el mantenimiento de equipos. Se estima que alrededor del 66% de las PMI estaban en 1981 dedicadas a la subcontratación, en particular en los rubros material de transporte (88%), vestuario (87%), maquinaria eléctrica (85%), textiles (85%) y maquinaria en general (84%).

³⁶Las principales fases de la política industrial son: 1955-64, prioridad a los rubros textil, plástico y artículos eléctricos; 1965-74, énfasis en la industria pesada, televisión; 1975-80, artículos electrónicos, semiconductores, máquinas-herramienta con control numérico y robots industriales.

empresas; y expansión progresiva de la gran empresa, a expensas de la PMI, fenómeno que posteriormente comenzó a revertirse³⁹.

En el caso de Italia, el rasgo distintivo de las modalidades de difusión de la PMI se asocia al concepto de "área-sistema", denominación que se aplica al complejo de empresas concentradas en un territorio determinado que producen bienes similares o integradas verticalmente. En estos sistemas cada empresa desempeña un papel específico en el proceso de transformación, de modo que se convierte en una unidad productora y utilizadora de bienes o servicios que otras empresas requieren o suministran. El conjunto se comporta como una gran empresa, en términos del aprovechamiento de las economías de escala, pero conserva la flexibilidad derivada de la independencia de cada una de las unidades que la integran⁴⁰.

La elección de la actividad productiva y del tipo de bienes y servicios se realizó en función de los conocimientos técnicos disponibles en cada localidad, aprovechando las especializaciones artesanales, el bajo costo de la mano de obra y la posibilidad de subdividir el proceso productivo entre las empresas. Por otra parte, la PMI reforzó el uso de la estructura económica preexistente, como casas, establos y galpones, y el aprovechamiento de inversiones antiguas (maquinaria y equipo), desechadas por otras empresas en etapa de modernización. Por último, a la división del trabajo entre las PMI se sumó una integración de éstas y las empresas productoras de servicios pa-

³⁹Esto se produjo mediante la promulgación de disposiciones legales que se orientaban a evitar estas prácticas, lo que en una segunda etapa incentivó la multiplicación de actividades asociativas entre las PMI. Recientemente, las empresas de la PMI se han embarcado en un vigoroso proceso de modernización y automatización.

⁴⁰En una primera etapa, el desarrollo de las áreas-sistema se dio sobre todo en industrias con bajos volúmenes de inversión y gran número de ocupados, que no requerían de innovación tecnológica y en donde el proceso de aprendizaje era significativo (calzado, vestuario, mueblería). Posteriormente, algunas áreas-sistema dejaron de pertenecer a la categoría de empresas monoproductoras, avanzando hacia una integración más amplia, hasta llegar al decenio de los años setenta con una PMI de elevada competitividad. De modo paralelo, se advierte un cambio en la figura del empresario, que pertenece ya a una segunda o tercera generación y se caracteriza por una elevada capacidad de gestión, gracias a la experiencia y a la instrucción formal.

ra la industria, en lo tocante a crédito, administración y similares⁴¹.

Lo ocurrido con la PMI frente a la crisis conforma, sin duda, otra dimensión relevante de este análisis. Se sabe que durante el decenio de los setenta y comienzos del ochenta la industria italiana reaccionó por la vía de un ajuste expansivo, sustentado en un proceso de flexibilización económica, a través de una mayor desverticalización y descentralización productiva y tecnológica. La mayoría de los nuevos establecimientos industriales pertenecen a empresas que ocupan menos de 100 personas, pero que en su conjunto generan gran parte de los nuevos puestos de trabajo (véase el cuadro 7).

Cuadro 7
ITALIA, JAPON Y RFA:
AJUSTES EN EL EMPLEO MANUFACTURERO
SEGUN TAMAÑO DE EMPRESAS, 1970-80

País, estrato de empresa	Variación (%) empleo
<i>Italia</i> 1971-81	
Hasta 9 ocupados	25.6
10 - 99	23.1
100 - 400	3.0
500 y más	- 6.0
Total	12.0
<i>Japón</i> 1972-81	
Hasta 9 ocupados	13.5
10 - 99	4.9
100 - 299	- 8.8
300 y más	-19.1
Total	- 3.2
<i>República Federal de Alemania</i> 1970-84	
20 - 99	-33.3
100 - 199	-22.6
200 - 499	-20.3
500 y más	-21.6
Total	-23.9

Fuentes: Calculados sobre la base de datos censales. Italia: *Censo industrial*, 1985; Japón: MITI (1983); RFA: *Statistisches Bundesamt*, 1972 y 1986.

⁴¹El mercado de las PMI italianas estaba inserto en la Comunidad Económica Europea, lo que significó que el país adoptara una postura intermedia en materia de liberalización, permitiendo a sus empresas pequeñas y medianas explotar mercados vecinos de más fácil penetración. En el Japón, el aporte de la PMI a las exportaciones es elevado, pero inferior al que se registra en Italia.

Por su parte, en el último tiempo vastos sectores de la PMI japonesa superan su dependencia respecto de la gran empresa, lo que ha significado la reestructuración de algunas unidades y la creación de otras, todo esto al amparo de iniciativas de modernización y automatización. Muchas PMI estarían, pues, enfrentando la crisis de manera más autónoma, compitiendo con grandes empresas en algunos campos de tecnología avanzada, en particular a través de las denominadas "operaciones de riesgo".

Un indicador indirecto de esta situación se encuentra en el cuadro 7, en el que se observa que si bien el empleo manufacturero en el período 1972-81 disminuye, el proporcionado por las pequeñas empresas y el número de este tipo de unidades aumentan sustancialmente. La situación de Italia y Japón contrasta con la de RFA, donde el empleo en la PMI disminuye en forma más acelerada que el promedio de la industria.

c) *El contexto institucional*

De las dos experiencias estudiadas, se concluye que la institucionalidad pública adquiere mayor importancia en el Japón. A partir de la posguerra, comienza a gestarse en el Estado una clara voluntad de potenciar el desarrollo de la PMI a través de medidas de política en los ámbitos tecnológico, de la producción, la organización y el financiamiento⁴².

En el ámbito de la institucionalidad privada, la experiencia del Japón también ha sido notable. Como consecuencia del proceso de democratización iniciado después de la Segunda Guerra Mundial, se produjo una multiplicación de las asociaciones de pequeños y medianos empresarios, las cuales comenzaron a desplegar actividades relacionadas con el financiamiento, la com-

⁴²En 1948 se estableció la Agencia de la Pequeña y Mediana Empresa (PMI) y en 1953 se instituyó el Acta de Estabilización de la PMI. Por otra parte, en 1963 se promulgó un conjunto de decretos contenidos en la Ley Fundamental de la PMI, con el objeto de impedir los excesos de la gran industria en las relaciones de subcontratación. Todas estas medidas básicas se han ido reformulando y readecuando a las condiciones cambiantes. Con estos propósitos, las políticas se preocupan de la modernización de equipos, la promoción de tecnología y educación de ingenieros, la introducción de nuevos métodos administrativos, la rectificación de las situaciones comerciales desfavorables y el mejoramiento de las condiciones laborales en las empresas.

pra conjunta de equipos y materias primas, los servicios de capacitación y la investigación e información. Estas se convirtieron en los puntos nodales de la red nacional de información tecnológica⁴³.

En la actualidad, el andamiaje institucional en torno a la PMI está constituido por más de una veintena de organismos públicos y privados que abarcan las áreas de capacitación, consultoría e información, integración, financiamiento, desarrollo tecnológico, diseño de productos y promoción de exportaciones. La actividad se encuentra segregada en dos tipos de instituciones: la Agencia para la Pequeña y Mediana Empresa, encargada del diseño de políticas y programas de acción, y un conjunto de organizaciones públicas y privadas con aporte estatal variable, que realizan labores de apoyo a la PMI (Astorga, 1985).

En la experiencia italiana se constata una situación diferente en torno al marco institucional. En particular, se percibe que gran parte del crecimiento de la producción en pequeña escala estuvo basado esencialmente en la oferta local de mano de obra, la capacidad de ahorro y destrezas empresariales heredadas de la época preindustrial. No hubo ningún apoyo público especial, salvo en las áreas subdesarrolladas del sur. Sin embargo, en sus inicios este proceso dispuso de un volumen importante de recursos financieros, factor clave para estas organizaciones productivas.

En una primera fase, la colaboración entre los pequeños empresarios en la producción y comercialización del producto constituyó uno de los instrumentos más importantes en los sistemas de PMI. Posteriormente, la mayor complejidad de los mercados y la elevada competencia crearon la necesidad de disponer de mayor capacidad de información y gestión, de diseñar estrategias comunes y de conceder prioridad a la calidad de los productos y servicios, objetivos cuya materialización se vio favorecida por una vigorosa política industrial impulsada por el Estado. En el último período, la atención se ha concentrado en la ampliación de los consorcios orientados hacia la ex-

⁴³En 1978 existían cerca de 40 000 asociaciones de empresarios, en las que participaba cerca del 50% de la PMI. Las labores principales se referían a actividades conjuntas de subcontratación, adquisición de material, gestión financiera y producción.

portación y en la garantía de los créditos que solicitan los empresarios medianos y pequeños.

2. Espacios y potencialidades en la región

El análisis efectuado de las experiencias exitosas enriquece la reflexión acerca de las potencialidades de la PMI en el desarrollo industrial de los países de América Latina. No se trata de transferir mecánicamente experiencias que han tenido lugar en sociedades distintas a las nuestras y en contextos diferentes, sino de extraer lecciones que permitan echar por tierra muchos de los falsos dilemas que entranpan la discusión.

Si miramos el conjunto de países de la región, advertimos la existencia de tres áreas conflictivas en lo tocante al papel de la PMI. La primera tiene que ver con una serie de situaciones dualísticas y de brechas en la estructura productiva, que condicionan el reducido grado de articulación socioeconómica prevaiente. Ligado a lo anterior, y en un plano más específico, está el tema de las relaciones entre la PMI y la gran empresa, las cuales fueron abordadas conceptualmente en la segunda sección de este trabajo. La tercera área alude a la pregunta reiterativa de estos años acerca de los efectos estructurales de la crisis, interrogante estrechamente vinculado al debate sobre el sector informal y su relación con el desempeño de la PMI.

La evidencia disponible nos permite reconocer la clara diferencia que existe entre el desempeño económico de las pequeñas y las grandes empresas, la brecha entre los mercados formales e informales y la posibilidad cierta de que, en aras de un acelerado desarrollo tecnológico, la distancia entre empresas tradicionales y modernas sea cada vez mayor. Por otra parte, se concluye que dentro de la amplia gama de relaciones entre la PMI y la gran empresa—dependencia, competencia y complementariedad—, la más común en América Latina es la última de estas modalidades. Se trata de una "complementariedad pasiva" por el lado de la oferta (subcontratación) y por el lado de la demanda (mercados paralelos y segmentados). Finalmente, queda en claro que en periodos de crisis económica prolongada el sector informal, las microempresas y una parte de las pequeñas empresas ligadas al consumo de los 'pobres' tienen posibilidades de expansión, en contraste con el resto de la estructura productiva,

que se sume en el estancamiento (Tokman, 1987; Cornia, 1987).

Sobre esta base, nos parece importante sugerir por lo menos tres áreas en las cuales la PMI contribuye a la superación de los problemas mencionados.

La PMI puede ser un factor activo en un proceso tendiente a conseguir una mayor articulación socioeconómica. Esto es así porque, a diferencia de otras empresas, la PMI muestra mayor flexibilidad, está más ligada a los mercados y es menos autónoma, en el sentido de la cooperación y la delegación de funciones. Otra característica esencial es su cercanía a la demanda, lo que le permite responder en breve plazo a cambios en los niveles de actividad de la economía y ser funcional a la creación de un sistema industrial flexible y eficiente. La modalidad y el grado de las relaciones entre grandes empresas y PMI no es un tema trivial, debido a la variedad de posibilidades existentes, según lo demuestran los casos japonés e italiano.

La experiencia del Japón revela que la oposición entre gran empresa y PMI es un falso dilema, ya que ellas son perfectamente complementarias si existen un proyecto de futuro compartido por una mayoría social, una vocación industrialista y una dedicación al trabajo. El caso de Italia, en cambio, enseña que—dada la amplia presencia de trabajadores independientes— los factores fuerza se relacionan con la utilización eficiente de la infraestructura económica, la especialización entre las PMI y la modalidad de integración vertical en territorios geográficos comunes.

Es necesario desterrar el lugar común de que la PMI es ineficiente por naturaleza y que, por consiguiente, está destinada a desaparecer con el desarrollo industrial. La experiencia indica que puede no ser así. Interesante es considerar que las relaciones de productividad entre la PMI y la gran empresa brasileñas durante los años setenta no fueron sustancialmente distintas a las estimadas para el Japón⁴⁴. Sin embargo, aun en los

⁴⁴Consideremos el caso japonés como patrón de referencia. En los años setenta la productividad de la gran empresa era en promedio alrededor de dos veces al de la pequeña empresa y 1.7 veces la mediana. Del cuadro 4 se infiere que en Brasil la relación de productividad de la gran empresa vis a vis la pequeña y mediana está dentro del orden de magnitud antes señalado (1.9% de la pequeña y 1.3% de la mediana). En

casos en que la PMI adolezca de algún grado de ineficiencia, la posibilidad de utilizar capacidades ociosas relativiza el alcance de esta limitación.

La segunda área en la cual la PMI presenta potencialidades es el progreso tecnológico. Las experiencias de Italia y del Japón, con sus diversas modalidades de innovación, comprueban que la PMI no sólo no constituye un freno para el desarrollo tecnológico, sino que puede ayudar a promoverlo. En efecto, ella está en condiciones de transformarse en efectivo canal de difusión de la innovación tecnológica, a partir del 'centro' del sistema y, en segunda instancia, en una estructura productiva coherente con las redefiniciones de las 'economías de escala' asociadas a los recientes cambios tecnológicos. Así, en Italia se han dado casos frecuentes de PMI modernas con capacidad innovadora elevada, en particular en los ámbitos de las 'áreas sistema', donde prevalece un clima propicio para que gran parte de las empresas introduzca y adapte nuevas tecnologías, contribuyendo significativamente de este modo a la reestructuración del sistema industrial. En la experiencia japonesa la fuerte relación entre PMI y grandes empresas sentó las bases para impulsar la modernización en las empresas pequeñas y medianas, en el ámbito de la incorporación de nuevos equipos y sistemas, así como en la elaboración de parte de éstos mismos.

Por último, la PMI está llamada a asumir un papel activo en el desarrollo sociopolítico. En este caso, hay por lo menos tres consideraciones que nos parecen significativas.

En primer lugar, las unidades productivas pequeñas, por el hecho de ser más adaptables que las grandes empresas a las fluctuaciones cíclicas de la economía, pueden localizarse en áreas relativamente periféricas y utilizar fuerza de trabajo marginal. En concreto, es un factor que puede atenuar la concentración de la población en grandes centros urbanos y dar oportunidades de ingresos a estratos excluidos. En este sentido, la PMI puede ser un instrumento para moderar las tensiones sociales y contribuir a una mayor equidad⁴⁵.

cambio para Colombia y Chile las brechas de productividad son sustancialmente superiores.

⁴⁵Un sistema industrial internacionalmente competitivo en un contexto social en que se ha superado un umbral mínimo de equidad (transformación agraria) puede tender a

La segunda consideración tiene que ver con el desarrollo de las capacidades empresariales, que tradicionalmente han sido asociadas, por lo menos en el discurso, a la difusión de pequeñas unidades productivas. Este factor no sólo es funcional a una mayor eficiencia del sistema productivo, sino que constituye también el sustento y garantía de una estabilidad social duradera. Esto es particularmente importante en el caso de América Latina, donde ha persistido una precaria vocación empresarial, condicionada muchas veces por factores de valoración social.

El tercer aspecto alude a la estabilidad política democrática. El análisis sobre este tema es aún insuficiente como para llegar a conclusiones definitivas. Sin embargo, los antecedentes parecen indicar que por lo común es la clase media el estrato social que mayor interés tiene en la estabilidad democrática liberal. En algunas experiencias latinoamericanas su contribución ha sido determinante para desestabilizar regímenes autoritarios, sin intervención revolucionaria⁴⁶. En este sentido, nos parece probable que, aunque políticamente conservador, el pequeño empresario disfrute de más ventajas en un sistema democrático y participativo⁴⁷.

favorecer la equidad en el país correspondiente en virtud de una distribución relativamente más amplia de la propiedad, asociada a la creación de pequeñas y medianas empresas; la difusión de la calificación de la mano de obra; el crecimiento más rápido del empleo; [...] La ampliación inicial del mercado interno en una gama cada vez mayor de bienes y servicios asociada al crecimiento constituye la base insustituible del aprendizaje industrial-tecnológico, condición necesaria para la creciente inserción internacional". CEPAL (1988a), pp. 45-46. La combinación de estos elementos ha jugado un papel clave en las experiencias exitosas de industrialización.

⁴⁶Esta afirmación es sin duda muy controvertible. Sin embargo, a los autores nos parece que en variadas experiencias de transformación hacia la democracia la intervención, conveniente o no, de esta parte de la sociedad ha sido determinante para el éxito del proceso. Con esto no se quiere decir que la clase media sea necesariamente un factor progresista y dinámico; tampoco, que sea la clase que más lucha para la conquista de una institucionalidad democrática, sin embargo, es la que más trata de mantenerla.

⁴⁷Un sistema de participación descentralizada garantiza que una serie de conflictos —que en instancias de coordinación general resultan usualmente amplificados— son encarados y resueltos en forma pragmática a nivel sectorial o regional por los actores directamente involucrados. Se puede argumentar que en términos sociales el pequeño y mediano empresario es un componente característico de la clase media

3. Algunas reflexiones sobre las políticas

Para que los países latinoamericanos se reinseren en un proceso de crecimiento y desarrollo es necesaria una profunda transformación de las estructuras productivas. Este planteamiento exige distinguir al menos tres aspectos con distinto nivel de generalidad, que ejercen diversa influencia sobre el desempeño de la PMI: el tipo de políticas que constituyen el marco de referencia macroeconómico de las empresas, denominado políticas "factoriales"; la modalidad y la cobertura de los programas de asistencia directa y de creación de nuevas empresas, agrupadas bajo la denominación de políticas "sectoriales"; y, por último, el papel que se atribuye al Estado. La orientación fundamental de las denominadas políticas "factoriales", es la potenciación de aquellas cualidades más atractivas de la PMI. Estas dicen relación con el aprovechamiento de las principales oportunidades de desarrollo, tales como la capacidad de modernización, la cooperación, la especialización y la subcontratación. Es posible agrupar el tipo de mecanismos funcionales en torno a la política tributaria y de crédito, la tecnología, el acceso al mercado y la localización industrial, entrenamiento y comercialización.

Dentro de este marco, cabe también el reforzamiento de la articulación entre la PMI y los grandes grupos, exigencia y al mismo tiempo objetivo de la reestructuración industrial. Bajo este aspecto, es conveniente observar los cambios que se están operando en los países industrializados en cuanto a organización y caracterización del empresariado, por efecto del avance tecnológico y de las rápidas transformaciones de los mercados: en ambos casos se tiende "a sustituir las relaciones jerárquicas verticales por las de cooperación de carácter horizontal" (CEPAL, 1988a, p. 48). El objetivo consiste en crear un sistema productivo industrial flexible y capaz de readaptarse a los acelerados cambios en los patrones de demanda.

En cuanto a las políticas "sectoriales", en un contexto de rearticulación y ampliación de mer-

cados es posible seleccionar de manera tentativa algunos espacios productivos en los que se espera que la PMI alcance una destacada participación. En este caso, se requiere disponer de criterios e instrumentos que permitan priorizar y seleccionar un conjunto de actividades que se constituirían en las receptoras privilegiadas de programas de apoyo más selectivos en los campos financiero y tecnológico. El manejo y la transformación de la demanda son temas importantes, ya que pueden dar impulso a los sectores de bienes de consumo habitual y duraderos. Además, la ampliación del mercado interno es consecuencia necesaria de una política que promueva una mayor equidad. La PMI puede ser favorecida por aquellas políticas dirigidas a mejorar el diseño de los productos, difundir nueva tecnología y poner en marcha algunas líneas de producción con tecnologías 'de punta'.

El tercer aspecto está vinculado al papel del Estado y su relación con la economía. En el diseño de estrategias y políticas tiene sentido no sólo proponer recomendaciones específicas, sino también formular sugerencias para que el Estado promueva mejor la concertación de los distintos agentes involucrados. En el plano de la estrategia industrial—marco de referencia para el desarrollo de la PMI—, se da por supuesta la adopción de un sistema que permita la coexistencia entre una planificación participativa y el mercado (Fajnzylber, 1983). La primera adquiere importancia para el diseño de las orientaciones fundamentales de mediano y largo plazo respecto de los programas de inversión en sectores estratégicos; la preservación de las condiciones de equilibrio macroeconómico, y la definición de políticas sectoriales de fomento. El mercado, por su parte, cumple un papel importante como mecanismo a través del cual fluye información al conjunto del sistema económico para la adopción de decisiones descentralizadas y la resolución de tensiones o desajustes de corto plazo. El papel del mercado ve debilitada su condición de mecanismo fundamental de asignación de recursos en aquellas áreas consideradas estratégicas, pero mantiene su carácter de regulador a nivel de la economía descentralizada, que es donde opera preferentemente la pequeña empresa.

En este marco, la política de fomento de la pequeña empresa, trasciende sin duda el campo meramente económico y se sitúa en el ámbito de

y necesita más la estabilidad económica y política y un contexto de bajas tensiones, que las grandes empresas. En el caso de Italia, esta concepción era explícita en los primeros gobiernos después del fascismo; el desarrollo de una clase de pequeños empresarios fue considerado funcional a la estabilización democrática. Véase CEPAL (1988).

las pautas, apreciaciones y motivaciones de los individuos y colectivos. Así lo comprueba el papel gravitante que le cabe al sistema educacional formal y a los medios de comunicación para reforzar

las bases de un sistema empresarial eficiente, que estreche los lazos entre la población y la industria y promueva el progreso técnico y las creatividades locales.

Bibliografía

- Ahluwalia, M. (1974): The scope for policy intervention, en Chenery y otros, *Redistribution with growth*, Oxford University Press.
- Anderson, D. (1982): Small industry in developing countries. *World Bank Staff Working Papers*, N° 518, Banco Mundial.
- Astorga, M. (1985): Lo que Chile puede aprender del esfuerzo japonés para desarrollar sus pequeñas y medianas empresas y fomentar sus exportaciones. Documento N° 5, Departamento de Administración, Universidad de Chile.
- Banco Mundial (1980): Chile: Encuesta sobre las pequeñas y medianas industrias. Banco Mundial/ONUDI, Informe N° 10, febrero.
- Bayce, R. (1984): El pequeño empresario industrial en Uruguay y sus problemas. *Cuadernos de CIESU*, Ediciones de la Banca Oriental, Montevideo.
- Bennholdt-Thomsen, V. (1979): *Marginalität in Lateinamerika eine theoriekritik*. Lateinamerika-Analysen und Berichte, 3.
- Berger, S. y Piore, J. Michael (1980): *Dualism and discontinuity in industrial societies*. Cambridge University Press, Mass.
- Berry, A. y F. Thoumi (1986): Crecimiento y políticas económicas en Colombia: 1970-84. *Cuadernos de Economía*, N° 9, Bogotá.
- Bhalla, A. y J. Dilmus (1986): Technological blending: frontiers technology in traditional economic sectors. *Journal of Economic Issues*, v. 20, N° 2, junio.
- Bromley, R. (1985): *Planning for small enterprises in Third World cities*. Pergamon Press, Nueva York.
- Brusco, S. (1982): The Emilian Model: productive decentralization and social integration. *Cambridge Journal of Economics*, N° 6, Londres.
- Canadian International Development Agency (1985): Micro and small-scale enterprises (MSE) development in Latin America. An overview of strategies/policies, approaches and programs/projects, CIDA. Documento presentado a la Reunión Regional Latinoamericana sobre Fomento de la Pequeña Empresa, Quito, abril.
- Castillo, M. (1986): El rol de la pequeña empresa en el desarrollo económico y social: Recuento y conclusiones, *Materiales para discusión*, CED, Santiago de Chile.
- CEPAL (1985): Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe. Reunión de expertos sobre crisis y desarrollo de América Latina y el Caribe, vols. 1, 2, 3, 29 abril-mayo.
- _____ (1986): Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón. *Cuadernos de la CEPAL*, N° 51.
- _____ (1988): El proceso de desarrollo de la PME y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia. (En proceso de impresión en *Cuadernos de la CEPAL*).
- _____ (1988a): Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación. xxii período de sesiones, Río de Janeiro, 20-27 abril.
- CEPAL/ONUDI (1985): Empresas estatales y privadas nacionales y extranjeras en la estructura industrial de América Latina. *Industrialización y desarrollo tecnológico*, N° 1, septiembre, Santiago de Chile.
- _____ (1986): Italia: La importancia de la pequeña y mediana empresa en el desarrollo industrial. *Industrialización y desarrollo tecnológico*, Informe N° 2, CEPAL.
- _____ (1986b): El papel de la pequeña y mediana empresa (PME) en la estructura industrial de los países de América Latina: Una comparación con el caso de Italia. *Industrialización y desarrollo tecnológico*, N° 3, CEPAL.
- Cohen, W., R. Levin y D. Mowery (1987): Firm size and R & D intensity: a reexamination. *The Journal of Industrial Economics*, vol. 35, N° 4, junio.
- Cornia, G. (1987): Ajuste a nivel familiar: potencial y limitaciones de las estrategias de supervivencia. En Cornia, G., R. Jolly y F. Stewart, *Ajuste con rostro humano*, Siglo XXI de España.
- Cortellese, C. (1986): I modelli di industrializzazione in America Latina. *Politica Internazionale*, N°s 8-9, agosto-septiembre.
- Cortez, M., A. Berry y A. Ishag (1987): *Success in small and medium scale enterprises. The evidence from Colombia*. Banco Mundial.
- Chenery y otros (1974): *Redistribution with growth*. Oxford University Press.
- De soto, H. (1987): *El otro sendero. La revolución informal*. Ed. Sudamericana, Buenos Aires.
- Dore, R. (1986): *Structural adjustment in Japan, 1970-82*. ILO.
- Escandon, J. (1981): Análisis de los factores que han determinado el desarrollo de la PME en Colombia. *Coyuntura Económica*, Vol. XI, N° 3.
- Estrada, F. y M. Masi (1983): *El empresariado latinoamericano: algunos aspectos*, CIEDLA, Buenos Aires.
- Evans, D. (1987): The relationship between firm growth, size, and age: estimates for 100 manufacturing industries. *The Journal of Industrial Economics*, vol. 35, N° 4, junio.
- Fajnzylber, F. (1983): *La industrialización trunca de América Latina*, Ed. Nueva Imagen, 1983.
- _____ (1987): Las economías neoindustriales en el sistema centro-periferia de los ochenta. Coloquio "El sistema centro-periferia: presente y perspectivas", Madrid.
- Fuà, G. (1983): Rural industrialization in later developed countries: the case of northeast and central Italy. Banca

- Nazionale del Lavoro. *Quarterly Review*, N° 147, diciembre.
- FUNDACOMUN, ILDIS, CORDIPLAN (1978): *La pequeña empresa en el desarrollo de América Latina*.
- García, A. (1984): Industrialización para el desarrollo equitativo. *Monografía sobre Empleo*, 39, PREALC/ISS.
- García, A. y V. Tokman (1985): *Acumulación, empleo y crisis*. Investigaciones sobre empleo, N° 25. Santiago de Chile. PREALC.
- Gómez, N. (1986): La importancia económica y sociopolítica de la PME en Brasil. *Contribuciones*, N° 2.
- Ho, P.S. (1980): Small-scale enterprises in Korea and Taiwan, *World Bank Staff Working Paper*, N° 384, Washington, D.C., 1980.
- Hoselitz, B.F. (1959): Small industry in underdeveloped countries. *Journal of Economic History*, vol. 19.
- Hosono, A. (1976): Industrialización y empleo: experiencia en Asia y estrategia para América Latina. *Revista de la CEPAL*, segundo semestre.
- Ikonoff, M. (1987): La industrialización del Tercer Mundo en la prueba de los grandes cambios. *El trimestre económico*, Vol. LIV (1).
- _____ (1986): La economía subterránea y el sistema económico mundial: la experiencia de los países de la Europa mediterránea. *El trimestre económico*, N° 290, México.
- INSOTEC (1986): *Pequeña y mediana industria en el Ecuador. Situación y política de fomento 1978-1982*, Quito.
- Jacobsson, S. y J. Sigurdson (1983): *Technological trends and challenges in electronics. Dominance of the industrialized world and responses in the Third World*. Research Policy Institute, Lund, Suecia.
- Jacobsson, S. (1985): Technical change and industrial policy: the case of computer numerically controlled lathes in Argentina, Korea and Taiwan. *World Development*, v. 13, N° 3, marzo.
- Jaramillo, L. (1978): Difusión de tecnología en el Japón. *Ciencia, tecnología y desarrollo*, 2 (1), Bogotá, enero-marzo.
- JUNAG (1986): *La pequeña industria en Venezuela. Situación y perspectivas*, J/DI/101, Lima.
- _____ (1987): *La pequeña industria en el Perú*, J/DI/19.
- Kaneda, H. (1980): Development of small and medium enterprises in Japan. An analytical survey. DEDER, World Bank.
- Kaplinsky, R. (1983): Firm size and technical change in a dynamic context. *The Journal of industrial economics*, vol. 32, N° 1, septiembre.
- _____ (1985): Electronic-based automation technologies and the onset of systemofacture: implications for Third World industrialization. *World Development*, v. 13, N° 3, marzo.
- Kimura, K. (1977): *Japanese economy: retrospects and prospects*, Aichi University, Nagoya.
- Kumar, M.S. (1985): Growth, acquisition activity and firm size: evidence from the United Kingdom. *The Journal of Industrial Economics*, vol. 33, N° 3, marzo.
- Levitsky, J. (1986): Review of World Bank lending to small enterprises, Banco Mundial, *Industry Finance Series*, vol. 16, julio.
- Lewin, A. (1985): *The dialectics of dominance: petty production and peripheral capitalism. Planning for small enterprises in Third World cities*. Ed. R. Bromley, Oxford.
- Liedholm, C. and D. Mead (1987): Small scale industries in developing countries: empirical evidence and policy implications. MSU International Development, Paper N° 9, Michigan State University.
- Little, I.M.D. (1987): Small manufacturing enterprises in developing countries. *The World Bank Economic Review*, vol. 1, N° 2.
- Mazumdar, D. (1980): A descriptive analysis of the role of small-scale enterprises in Indian economy. Banco Mundial, mimeo.
- MITI (1983): *Informe blanco sobre la pequeña y mediana empresa*. Tokio.
- _____ (1986): *Outline of the small and medium enterprises policies of the Japanese government*. Small and Medium Enterprises Agency.
- Meller, P. (1976): Efficiency frontiers for industrial establishments of different size. *Explorations in Economic Research*, vol. 3, N° 3, verano.
- Mizala, A. (1985): Liberalización financiera y quiebras de empresas industriales: Chile 1977-1982. *Nota Técnica* N° 67, CIEPLAN.
- Muñoz, O. (1986): *Chile y su industrialización. Pasado, crisis y opciones*, CIEPLAN.
- Naciones Unidas / CESPAP (1985): *Small industry bulletin for Asia and the Pacific*, N° 20, Nueva York.
- OCDE (1982): *Innovation in small and medium size firms*. Paris.
- OIT (1972): *Employment incomes and equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya*, Ginebra.
- ONUDI-SECOFI (1984): *Industria pequeña y mediana en México*. ONUDI.
- PREALC (1982): *Planificación del empleo*. Santiago de Chile.
- Pavitt, K., M. Robson y J. Townsend (1987): The size distribution of innovating firms in the UK: 1945-1983. *The Journal of Industrial Economics*, vol. 35, N° 3, marzo.
- Pérez, C. (1985): Microelectronics, long waves and world structural change: new perspectives for developing countries. *World Development*, v. 13, N° 3, marzo.
- Secretaría de Planificación (1984): *La pequeña industria y la generación de puestos de trabajo*, Proyecto Gobierno Argentino/PNUD/OIT.
- Schmitz, H. (1980): *Accumulation and employment in small-scale manufacturing: case studies from Brazil*. IDS, Universidad de Sussex.
- _____ (1982): Growth constraints on small-scale manufacturing in developing countries: a critical review. *World Development*, vol. 10, N° 6.
- _____ (1982a): *Manufacturing in the backyard. Case studies on accumulation and employment in a small-scale Brazilian industry*, Frances Pinter, Londres.
- Schumacher, E.F. (1973): *Small is beautiful*, Blond and Briggs, Londres.
- Secchi, C. (1985): El papel de las empresas pequeñas y medianas en el mejoramiento de la estructura productiva de los países en desarrollo. *Revista de la CEPAL*, N° 27, diciembre.
- Sociedad Latinoamericana (1984) y (1985): *Panorama de la industria y la cooperación económica del Japón*, Tokyo.
- Staley, E. y R. Morse (1968): *Industrias pequeñas para países en desarrollo*. Ed. Roble, México.
- Steel, W. e Y. Takagi (1983): Small enterprises development and the employment-output trade-off. *Oxford Economic Papers*, vol. 35, N° 3, noviembre.

- Stewart, F. (1977): *Technology and underdevelopment*, MacMillan, Londres.
- (1985): The fragile foundations of the neoclassical approach to development. *Journal of Development Studies*, vol. 21, N° 2, enero.
- Stewart, F. y P. Streeten (1971): Conflicts between output and employment objectives in developing countries. *Oxford Economic Papers*, julio.
- Storey, J. ed. (1983): *The small firm: an international survey*, ed. Croom Helm, Londres.
- Stöhr, W. (1986): Regional innovation complexes. *Papers of the Regional Science Association*, vol. 59.
- Tavares, M.C. y L. Coutinho (1985): La industrialización brasileña reciente: impasse y perspectivas. *Economía de América Latina*, CIDE/CET, México, D.F.
- Tokman, V. (1978): An exploration into the nature of informal-formal relationships. *World Development*, vol. 6, N° 9/10, sept./octubre.
- (1987): El sector informal: quince años después. *El trimestre económico*, septiembre.
- Touraine A. (1987): *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, PREALC.
- Vuskovic, P. (1985): Debates actuales sobre el desarrollo industrial de América Latina. *Economía de América Latina*, CIDE/CET, México, D.F.
- White, L. (1978): The evidence on appropriate factor proportions for manufacturing in less developed countries: a survey. *Economic development and cultural change*, vol. 27, N° 1, octubre.

Las ideas de Prebisch sobre la economía mundial*

*Armando Di Filippo***

El presente trabajo distingue tres fases principales en la evolución de las ideas de Prebisch sobre la economía mundial. La primera, referida al planteamiento general de su concepción centro-periferia y formulada mientras se desempeñaba como Secretario Ejecutivo de la CEPAL, la dedicó a explicar los desequilibrios estructurales básicos inherentes a la condición periférica. En particular centró su atención en las propensiones deficitarias y deudoras de estas economías, y en la tendencia al deterioro en los términos del intercambio de los productos primarios que ellas exportan. Asimismo, develó el impacto que en materia de subutilización de fuerza laboral deriva de la especialización estricta en actividades primarias, propia de una adhesión ortodoxa a las ventajas comparativas estáticas.

La segunda fase, que emerge como una proyección de la primera, se refiere a sus proposiciones en materia de cooperación internacional, elaboradas en su calidad de primer Secretario General de la UNCTAD. Desde allí propuso fórmulas de cooperación productiva, comercial y financiera que tuvieran en cuenta las asimetrías estructurales entre centros y periferias y la necesidad de promover el desarrollo de este segundo tipo de sociedades.

La tercera fase abarca sus reflexiones más recientes, vertidas principalmente en sus últimos dos libros y en la *Revista de la CEPAL*. El período corresponde al debilitamiento de los mecanismos de la cooperación internacional y a una creciente influencia de las posiciones unilaterales de poder en las relaciones comerciales y financieras internacionales. El esfuerzo por comprender plenamente estos procesos lo orienta hacia reflexiones de carácter crecientemente interdisciplinario. Su análisis referido al uso social del excedente en el capitalismo periférico manifestó también su utilidad para la comprensión de las causas profundas que, desde el centro dinámico principal, han ido precipitando la actual crisis económica internacional. El trabajo concluye revisando algunas de sus reflexiones más recientes sobre la economía mundial y las perspectivas de la integración latinoamericana.

*Este artículo corresponde a una versión revisada de la ponencia presentada en el seminario sobre América Latina en la Economía Mundial, organizado en homenaje a Raúl Prebisch por el Instituto para la Integración de América Latina, la Fundación Prebisch y la CEPAL, Buenos Aires, setiembre de 1987.

**Funcionario de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL.

Introducción

Las ideas de Raúl Prebisch conservan un alto grado de vigencia para interpretar la coyuntura que vive la economía mundial y comprender el lugar que ocupa América Latina en el cambiante escenario internacional. Sin perjuicio de que esta afirmación sea también aplicable a otras áreas de su pensamiento sobre el desarrollo, este trabajo intentará poner de relieve la gran vitalidad de la visión centro-periferia de Prebisch para interpretar la realidad presente y discernir significativos interrogantes sobre el futuro del orden internacional.

En el limitado marco de estas notas, intentaremos distinguir tres fases en la evolución de su pensamiento que constituyen aportes altamente rescatables para aprehender fructíferamente los rasgos esenciales de la grave crisis por la que atraviesa la economía mundial e intentar anticipaciones sobre lo que puede depararnos el futuro. La primera corresponde a sus ideas fundacionales, formuladas en los años cincuenta, sobre el sistema centro-periferia y las tendencias al desequilibrio estructural de las economías periféricas. La segunda coincide con su desempeño como primer Secretario General de la UNCTAD, lapso durante el cual promovió la cooperación internacional sobre la base no sólo de los principios sustentados por las Naciones Unidas, sino también de los fundamentos interpretativos de su concepción sobre el sistema centro-periferia. La última corresponde a la etapa en que funda y dirige la *Revista de la CEPAL*, período en el que desarrolla sus ideas sobre el capitalismo periférico, con especial preocupación por las temáticas del excedente, la acumulación de capital reproductivo y los peligros de la sociedad de consumo. Esta es la fase en la que la visión de Prebisch se torna interdisciplinaria y se acrecienta su interés por las relaciones de poder que brotan de la estructura social e influyen sobre las instituciones económicas y el mecanismo del mercado.

A lo largo de este prolongado período, las ideas de Prebisch fueron necesariamente evolucionando y transformándose, en términos no sólo de su propia dinámica intelectual, sino de los cambios en la realidad histórica. A pesar de ello, existe un hilo conductor fundamental, que ayuda a comprender el curso general de su pensamiento. Se trata de su permanente preocupación por los factores que determinan la distribución

del progreso técnico y de sus frutos entre centros y periferias, así como al interior de cada una de estas sociedades (Di Filippo, 1986).

1. *Condición periférica y desequilibrio estructural*

Recordemos brevemente las ideas fundacionales planteadas por Prebisch en los años cincuenta acerca del sistema centro-periferia y el impacto de éste sobre el desequilibrio estructural de las economías periféricas. Destaca su planteamiento acerca de la división internacional del trabajo heredada de la Revolución Industrial. En su concepto, un grupo demográficamente reducido de economías centrales, en proceso autosustentado de diversificación productiva y capaz de generar su propio avance técnico, interactúa con una vasta periferia no industrializada. Esta última se ve inducida a una creciente especialización productiva en los bienes primarios, los que son requeridos por el primer grupo con el objeto de abaratar sus costos de materias primas y bienes salarios¹.

El desequilibrio estructural de la condición periférica deriva de esa peculiar y asimétrica posición en la división internacional del trabajo y se expresa tanto en la esfera del empleo como en la de la inserción internacional de las economías involucradas. Estos diagnósticos fundamentales ponen de relieve el carácter dinámico y el arraigo histórico de las ideas sobre el desarrollo que sustentó Prebisch. No tendría objeto reiterar aquí conceptos que han sido examinados en múltiples oportunidades por variados autores; sólo cabe recordar algunos de sus rasgos principales, a fin de destacar la vigencia histórica de tales planteamientos².

Prebisch concebía el desarrollo de la econo-

mía mundial como un proceso asimétrico. La introducción de progreso técnico eleva el ingreso medio por habitante de las sociedades industriales, pero la demanda de bienes finales e insumos intermedios no se expande a un mismo ritmo en las diferentes ramas productivas. Esta asimetría es atribuible a dos factores principales. Primero, a que en virtud de las conocidas leyes de Engel, la elasticidad-ingreso de la demanda de bienes primarios es en general inferior a la de las manufacturas y a la de múltiples servicios. Y segundo, a que el proceso de desarrollo tecnológico de las actividades industriales lleva aparejada una reducción en el contenido de bienes primarios por unidad de producto industrial final. En consecuencia, no sólo las demandas finales de los consumidores, sino también las demandas de bienes e insumos de capital en la industria contribuyen a esta asimétrica expansión de las ramas productivas. Estas ideas fundamentales para la teoría del desarrollo económico tardaron, dicho sea de paso, en ser recogidas en debida forma por la teoría académica. Sólo muy recientemente se ha reconocido la necesidad de elaborar modelos formalizados que den cuenta del carácter asimétrico del crecimiento de las estructuras productivas y se han elaborado las herramientas analíticas para examinar este fenómeno (Pasinetti, 1981 y 1987).

A partir de estos principios fundamentales Prebisch planteó la tendencia al desequilibrio estructural de las economías periféricas. En la esfera internacional, la demanda mundial de productos primarios crecería a un ritmo inferior a la de las manufacturas. En consecuencia, las periferias exportadoras de productos primarios e importadoras de manufacturas evidenciarían necesariamente propensiones deficitarias y deudoras de carácter estructural. En forma paralela, en la esfera del empleo el desarrollo global de la economía mundial presenciaría un desplazamiento de fuerza de trabajo desde las actividades primarias a las secundarias y terciarias. Pero de persistir las periferias en una especialización estricta en actividades primarias, adhiriendo ortodoxamente a las ventajas comparativas estáticas, terminarían enfrentando la disyuntiva de tener que aceptar una subutilización masiva y creciente de su fuerza de trabajo, o bien el éxodo de su mano de obra hacia las regiones del mundo en que se verificaba el proceso de desarrollo industrial. De

¹Véase de Raúl Prebisch, Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico, primera parte del *Estudio económico de América Latina 1949*, elaborado en la CEPAL. También *El desarrollo económico de América Latina* y algunos de sus principales problemas, escrito en 1949 como introducción al *Estudio económico de la América Latina 1948*, de la CEPAL. Posteriormente fue publicado en el *Boletín Económico de América Latina*, volumen VII, N° 1, febrero de 1962.

²Véanse entre otros, los siguientes trabajos referidos al pensamiento de la CEPAL en los años cincuenta y comienzos de los sesenta, en los que se reflejan y elaboran esencialmente las ideas de Raúl Prebisch: CEPAL (1969); Rodríguez (1980); Guirrieri (1982); Bacha (1974); Di Filippo (1981).

aquí entonces su insistencia en la promoción del desarrollo industrial de las periferias. Cabe apuntar que nunca ni Prebisch ni la CEPAL fomentaron de manera unilateral la idea de un desarrollo industrial predominantemente cerrado y fundado en la sustitución de importaciones, sino que, por el contrario, insistieron en la necesidad de promover una industria competitiva, capaz también de apoyarse en las exportaciones de manufacturas. El crecimiento vía sustitución de importaciones no obedeció a una estrategia dictada por la CEPAL, sino al imperativo de las circunstancias históricas durante el período que media entre 1914 y 1945, lapso durante el cual se sentaron las bases de la industrialización de la mayoría de las economías grandes y medianas de América Latina (Prebisch, 1986).

Otra idea fundamental —que, en su formulación inicial Prebisch compartió con Hans Singer— es la del deterioro de los términos del intercambio internacional de los productos primarios en relación con las manufacturas³. La idea continuó siendo elaborada y profundizada por Prebisch hasta convertirse en una proyección lógica de su teoría del desequilibrio estructural en materia internacional y de empleo. Desde este punto de vista, la “tesis del deterioro” emerge como una consecuencia necesaria del significado global de sus ideas sobre el sistema centro-periferia.

Es importante detenerse un instante en el examen de la “tesis del deterioro” en su versión prebischiana porque en ella confluyen no sólo sus ideas sobre el desequilibrio estructural de las periferias, sino también su perenne preocupación por las formas, económicas y sociales, de apropiación de los incrementos de la productividad del trabajo derivados de la difusión del progreso técnico. De un lado, el argumento de las elasticidades le permitió afirmar que la lenta expansión de la demanda “céntrica” de productos básicos configuraba una limitante objetiva al crecimiento de las economías periféricas de exportación. Cualquier ampliación unilateral de la oferta de estos productos por encima de los requerimientos de la demanda redundaba, en virtud de las elasticidades-precio involucradas, en un agudo descenso de sus cotizaciones. En consecuencia, si en vista de las tendencias deficitarias y

deudoras inherentes a su condición periférica, las economías exportadoras de productos primarios intentaban enjugar sus déficit pugnando por acrecentar las exportaciones, el resultado podría ser contraproducente, con un derrumbe de los precios y el agravamiento de las condiciones deficitarias preexistentes. La existencia de una fuerza de trabajo redundante, inherente a la condición periférica, impedía o limitaba las posibilidades de los trabajadores ocupados en las actividades primarias para elevar sus salarios en forma correlativa a los aumentos de productividad en la elaboración de los bienes primarios exportados. Por consiguiente, en estas actividades exportadoras de las periferias los márgenes de ganancia eran superiores; y los empresarios involucrados, más proclives a ceder una fracción de sus ganancias bajo la forma de una reducción de precios. Lo opuesto acontecía en las economías centrales exportadoras de productos manufacturados, en las que su poder negociador permitía a la fuerza de trabajo incrementar sus salarios reales en forma correlativa al mejoramiento de la productividad laboral, como de hecho sucedió durante la segunda posguerra.

El argumento de Prebisch sobre el “deterioro” incluye además —a diferencia del formulado por Singer (1975 y 1984)— una interpretación acerca del carácter cíclico del fenómeno, sobre el que no cabe, sin embargo, extenderse en esta breve recapitulación.

2. Vigencia de las ideas fundacionales

Las ideas de Prebisch sobre los desequilibrios estructurales y el deterioro de los términos del intercambio, en el marco del relacionamiento centro-periferia, continúan siendo una manera fecunda de plantear la temática de la inserción internacional de América Latina. Sin embargo, aunque el encuadramiento estructural básico conserva plena validez, durante los últimos 35 años los datos históricos han cambiado. También los diagnósticos e interpretaciones posteriores de Prebisch registraron e incorporaron esas modificaciones, según veremos al analizar las fases posteriores de su pensamiento. Aquí sólo cabe examinar dos de sus tesis. Primero, la de las tendencias deficitarias y deudoras de las periferias; y segundo, la del deterioro de los términos del intercambio.

La condición comercialmente deficitaria de

³Para un examen de los rasgos esenciales y de la evolución de dicha tesis, véase Di Filippo (1987).

los países periféricos deriva de la mayor expansión de la demanda de manufacturas que de productos primarios en la economía mundial. En efecto, los datos ratifican que durante la posguerra la demanda de manufacturas mostró un dinamismo notoriamente superior al de los productos primarios. En consecuencia, los principios en que se basaba la tesis del desequilibrio se vieron ampliamente comprobados. Desde el punto de vista del desarrollo de los países latinoamericanos, lo que interesa tener en cuenta no es el carácter superavitario o deficitario de su balance de bienes, sino la tesis más amplia y profunda, también formulada por Prebisch, de que la tasa de crecimiento de la región depende de su capacidad para importar, la cual, a su vez sigue siendo función de la demanda de los centros de nuestras exportaciones de productos primarios. Si esta última declina, entonces el ajuste externo afronta dos alternativas: o inducir una disminución de las importaciones y, por lo tanto, del ritmo de crecimiento; o depender de la llegada del ahorro externo, sea bajo la forma de cooperación internacional, esto es en condiciones preferenciales, o por las vías tradicionales a través del sector privado.

Durante todo el período de posguerra, América Latina dependió del ahorro externo, a juzgar por el saldo permanentemente deficitario de la cuenta corriente de su balance de pagos. La validez que siguen teniendo las tesis de Prebisch estriba en que la región obtiene más del 75% de sus ingresos de exportación de la venta de productos primarios, lo que la hace extremadamente vulnerable a las fluctuaciones de la demanda de estos productos en el mercado mundial.

La evolución de la economía latinoamericana de los años ochenta ha constituido un dramático testimonio de la validez de las tesis de Prebisch sobre la condición periférica. En primer lugar, porque la caída de los precios de los productos básicos no sólo siguió la tendencia que se había venido configurando durante el largo período de posguerra, sino que asumió además la forma de un verdadero "derrumbe" en lo que va de los años ochenta. En segundo lugar porque cesaron los flujos externos de capital, con lo que la región ha experimentado en forma simultánea una grave merma en su capacidad para exportar y una virtual interrupción del financiamiento externo. El dramático vuelco que sufren sus posibilidades

de desarrollo en la década de los ochenta obedece pues a la brutal restricción de importaciones para equilibrar las cuentas externas y, segundo, a la forzosa reorientación del ahorro interno al pago de los intereses de la deuda.

En resumen, la evolución del contexto internacional de fines de los setenta y lo que va corrido de los ochenta ha ejercido un impacto devastador sobre la economía latinoamericana, efecto atribuible, en un plano estructural, a su condición periférica, tal como fue tempranamente caracterizada por Prebisch en los años cincuenta: dependencia de la demanda mundial de productos primarios; acentuada vulnerabilidad a las variaciones de sus precios; y posibilidades de crecimiento supeditadas en alto grado a la capacidad para exportar productos primarios y a la obtención de recursos financieros externos.

Si hubiera que mencionar un área de la economía internacional en donde los factores teóricos considerados por Prebisch se expresan con mayor nitidez en el plano empírico, ésa sería sin duda la de los términos de intercambio entre productos básicos y manufacturas, a diferencia de las tesis sobre el desequilibrio estructural de las periferias, cuya comprobación exige recaudos y consideraciones especiales. Datos de diversas fuentes (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, UNCTAD, etc.) confirman de manera categórica la tendencia descendente de los precios reales de los productos básicos a lo largo de todo este siglo. De hecho, a fines de 1986 ellos habían caído a un nivel inferior incluso al correspondiente a la crisis de los años treinta⁴. Del mismo modo, el derrumbe experimentado en los años ochenta reconoce ampliamente las causas señaladas por Prebisch: diferentes elasticidades respecto del precio y del ingreso, tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta; disímiles capacidades de los agentes productivos para captar los incrementos de la productividad del trabajo; y tendencias del progreso técnico que reducen el contenido de productos primarios por unidad de producto industrial final. En particular, el derrumbe de precios de los años ochenta se esclarece a la luz de las reflexiones de Prebisch sobre el ciclo económico. En el actual ciclo de exiguo crecimiento por el que atraviesan

⁴Véase, entre otros, CEPAL (1986), Banco Mundial (1986); Sarkar (1986) Sapsford (1985).

los centros, el deterioro de los precios de los productos básicos se acentúa aún más, en especial a causa de la sobreoferta que los propios países periféricos contribuyen a crear en su afán por obtener divisas para el gravoso servicio de sus abultadas deudas externas.

3. *La fase de la UNCTAD: impacto de sus ideas en la esfera de la cooperación internacional*

La necesidad de la cooperación internacional fue propiciada por Prebisch en función tanto de los principios éticos de las Naciones Unidas como de sus propios diagnósticos acerca del relacionamiento centro-periferia. El fundamento racional de su brega en pos de la cooperación en el plano Norte-Sur lo constituía el carácter asimétrico del desarrollo económico internacional. Librado al irrestricto juego de las fuerzas del mercado, el sistema debía conducir, a la asfixia comercial y financiera de las periferias, por lo que la cooperación en estas áreas resultaba imprescindible. En la esfera comercial, ella no podía basarse, empero, en los mismos criterios que regían la cooperación entre los países industrializados. Por ejemplo, el "principio de la nación más favorecida", establecido en el GATT, implicaba imponer normas iguales a competidores cuyo poderío era muy disímil. Por oposición a esa "reciprocidad formal", como él mismo la denominó, Prebisch propuso una "reciprocidad real", que tuviera en cuenta las asimetrías estructurales entre centros y periferias, lo que exigía que los primeros concedieran preferencias comerciales a las segundas, con el objeto de compensar las tendencias al desequilibrio estructural derivadas de su condición de exportadoras de productos primarios. Por las mismas razones, también se requería la cooperación financiera en materia de comercio y desarrollo. La creación de la UNCTAD respondió a este enfoque, que coexistió de manera incómoda con la filosofía más ortodoxa, partidaria del libre juego de las fuerzas del mercado, propiciada por el FMI, el Banco Mundial y el GATT.

En su primer informe a la UNCTAD en calidad de Secretario General de la naciente institución, Prebisch redactó un verdadero "manifiesto de la cooperación Norte-Sur", cuyo contenido sólo puede comprenderse cabalmente si se lo compara con su anterior "manifiesto latinoamericano", dado a conocer en 1949, cuando estaba a la cabe-

za de la CEPAL. El informe a la UNCTAD es, en el plano de la cooperación Norte-Sur, una proyección lógica a nivel mundial —pero esta vez desde una perspectiva orientada a la acción—, de las ideas fundamentales del diagnóstico sobre América Latina que había difundido desde la CEPAL⁵.

Observando los resultados de su esfuerzo, con la ventaja que proporciona una perspectiva histórica *ex post*, debe admitirse que si bien sus objetivos eran éticamente legítimos y racionalmente fundados, nunca lograron aceptación plena en los medios gubernamentales y empresariales de los países centrales. Las ideas de Prebisch resultaban disonantes en el concierto de las tres grandes instituciones (BM, FMI, GATT) rectoras del orden económico mundial y perturbaban la lógica liberalizante de mercado de las grandes empresas internacionales del mundo desarrollado. Sin embargo, hasta una lectura somera de los argumentos de su primer informe a la UNCTAD permite comprender que Prebisch aconseja la cooperación internacional en el plano Norte-Sur como una estrategia destinada a asegurar el desarrollo armónico no sólo de las periferias, sino también de los centros industriales. En el fondo, se trataba de una fórmula equitativa para ir superando gradualmente las asimetrías estructurales que involucraban por igual a centros y periferias.

Con el beneficio que nos entrega esa misma perspectiva histórica, cabría agregar tal vez que la legitimidad ética y la racionalidad científica de sus ideas sobre la cooperación eran condiciones necesarias pero no suficientes para el éxito de la tarea emprendida. Los logros parciales que se obtuvieron en la UNCTAD (Sistema Generalizado de Preferencias, Asociaciones de Productores y Consumidores de Productos Básicos, financiamientos compensatorios, etc.) se verificaron durante la última parte del periodo más dinámico en la historia de la economía mundial (1945-1970) o en virtud de circunstancias excepcionales (primera gran crisis del petróleo), las cuales permitieron arrancar concesiones a los países industrializados. Desgraciadamente, la pérdida de dinamismo de la economía mundial a partir de los años setenta marcó el inicio del deterioro de la estructura de la cooperación internacional. En este nuevo contexto, las negociaciones económi-

⁵El mencionado informe a la UNCTAD fue publicado por el Fondo de Cultura Económica con el nombre de *Nueva política comercial para el desarrollo*, México, 1964.

cas internacionales comenzaron a desestimar el espíritu de la cooperación propiciado por Naciones Unidas y a basarse cada vez más en el poder (productivo, comercial, financiero, etc.) de los países o bloques de países que se sentaban a la mesa de negociaciones. En otras palabras, en la menguante de largo plazo que ha estado afectando el desarrollo de los centros industriales se ha puesto de relieve, como tantas otras veces en la historia, el papel que cumplen las relaciones de poder, en tanto fuerza subyacente en la dinámica del mercado.

Precisamente en la tercera fase de la evolución de su pensamiento, Prebisch dedicó especial atención a la manera como las relaciones de poder surgidas de la estructura social afectan las relaciones de mercado y las condicionan de manera tal que su plena comprensión exige un análisis interdisciplinario. Una de las manifestaciones de esta nueva perspectiva se dio en el examen de la pugna social por captar el excedente en las economías latinoamericanas, al igual que en el estudio de la incidencia de este fenómeno sobre los procesos de desarrollo y democratización. Estas ideas, dirigidas a la comprensión del capitalismo periférico, se revelaron sin embargo, igualmente fecundas para la interpretación de algunas de las causas de fondo que han precipitado la actual crisis económica internacional.

4. *Uso social del excedente, "consumismo" y acumulación de capital*

Cabe sintetizar brevemente las ideas que Prebisch elaboró en este campo, para luego examinar su aplicabilidad a la comprensión de la crisis internacional actual.

El concepto de excedente elaborado por Prebisch parte de su constante preocupación por estudiar las formas sociales y económicas de apropiación de los incrementos de la productividad del trabajo. Del mismo modo, su interés por el "uso social del excedente" —para usar su propia terminología—, no es más que una nueva manera de abordar las formas de utilización de los incrementos de la productividad del trabajo (Prebisch, 1981).

En esta fase de sus cavilaciones preocupan a Prebisch las formas de acumulación de capital que tendían a prevalecer en las sociedades "consumistas" contemporáneas, así como su desfavorable efecto sobre las posibilidades de crecimen-

to. La "cultura consumista" irradiada desde los centros, configuraba uno de los rasgos del "capitalismo imitativo" en aplicación en las economías periféricas. Dentro de una línea reflexiva que ya había sido cultivada por otros ensayistas latinoamericanos, denunció la adopción prematura de pautas de consumo propias de sociedades desarrolladas, por parte de economías periféricas pobres. Tendencia que, en una expresión feliz, Aníbal Pinto (1973 y 1976), había denominado "caricatura de la sociedad de consumo".

Prebisch distinguió teóricamente entre las formas reproductivas y no reproductivas de la acumulación de capital. Estas no se referían a ninguna cualidad concreta de determinados bienes de capital, sino más bien a diferentes "estilos de acumulación". La reproductiva era aquella que elevaba la productividad del trabajo y, al mismo tiempo acrecentaba las oportunidades de empleo del conjunto del sistema económico. Para que estos dos efectos, aparentemente contradictorios desde una perspectiva estática se verificaran de manera simultánea, era preciso que los responsables del proceso de acumulación en las esferas pública y privada asumieran una actitud austera y "productivista". En efecto, los sucesivos incrementos de productividad laboral derivados de la introducción de progreso técnico debían ser sustraídos del consumo, especialmente del sunuario de tipo imitativo, a fin de reinvertirlos en modalidades productivas que siguieran elevando aceleradamente la productividad del trabajo. Cuanto más veloz fuera este incremento, más intenso debía ser el proceso de acumulación para mantener en equilibrio el mercado de trabajo.

Por oposición la acumulación no reproductiva era aquella orientada a diversificar y hacer más complejas las formas de consumo. Al no incrementar la productividad del trabajo, esta modalidad retardaba la tasa de incremento del excedente, limitando las posibilidades de una acumulación posterior. El capitalismo imitativo de las regiones periféricas se apoyaba precisamente en estas formas no reproductivas de la acumulación acompañadas de una pugna distributiva entre los distintos sectores sociales que desembocaba en descomunales inflaciones y atentaba contra el avance del proceso de democratización.

Aunque estas ideas fueron elaboradas teniendo en mente el capitalismo periférico, ellas

demonstraron ser válidas también para anticipar la evolución de algunas economías centrales (Prebisch, 1984). En el examen de la “estanflación” que en los años setenta afectó al mundo industrializado, Prebisch atribuyó el fenómeno a una insuficiente acumulación reproductiva y a un exceso de consumo público y privado, tendencias que alcanzaban especial fuerza en el principal centro dinámico del capitalismo contemporáneo. Sus enormes déficit comercial y fiscal y sus menguados ritmos de acumulación reproductiva comprueban que en los últimos años la economía estadounidense ha estado consumiendo por encima de sus posibilidades, fundada en un poder monetario que le ha permitido financiar con ahorros externos estos desequilibrios, que han llegado a niveles sin precedentes.

Prebisch se interesó también por el extraordinario crecimiento de la economía japonesa, cuyo estilo, semejante al adoptado por otras naciones asiáticas, marca un claro contraste con el “consumismo” imperante en el centro dinámico principal. El caso japonés corresponde con mucha mayor nitidez a una modalidad reproductiva de acumulación orientada a lograr rápidos incrementos en la productividad laboral, los que eran reinvertidos para acelerar todavía más el proceso. Este estilo de desarrollo, orientado hacia la exportación de manufacturas, fuertemente protegido de las injerencias comerciales y financieras externas, y apoyado en una estrecha colaboración entre los sectores público y privado, condujo al denominado “milagro japonés”. Merced al vertiginoso crecimiento de la productividad laboral, este país logró en forma simultánea tres resultados decisivos: elevar los niveles de vida de su fuerza de trabajo, mantener márgenes de ganancia superiores a las economías occidentales industrializadas, e imponer una arrolladora competitividad en los mercados internacionales (Prebisch, 1981).

El resultado de esta dispar evolución se expresa en el tipo de interrelacionamiento que ha ido surgiendo entre Estados Unidos y Japón. La norteamericana es una economía deficitaria y deudora, que usa de su poder monetario para financiar un estilo de vida superior a sus medios económicos genuinos y que presiona a Japón para que modere sus ímpetus competitivos. La economía japonesa, por su parte, mantiene amplios superávit comerciales con la norteamericana.

Estos son recirculados bajo la forma de corrientes financieras que contribuyen a enjugar los déficit estadounidenses. Sólo la cooperación internacional y la armonización de políticas externas entre ambas potencias permitirán superar sin graves consecuencias estos desequilibrios macroeconómicos, determinantes en la presente crisis internacional.

No es del caso profundizar en estos comentarios. Únicamente cabe enfatizar la innegable utilidad de estas categorías de análisis para la comprensión de las causas profundas, o al menos algunas de las más importantes, de las agudas fricciones y desequilibrios comerciales y financieros que caracterizan la actual crisis económica internacional.

5. *Sus reflexiones más recientes sobre la economía mundial y América Latina*

Después de la publicación de su último libro sobre el capitalismo periférico (1981), Prebisch prosiguió observando la evolución de la economía mundial y presentando sus opiniones en la *Revista de la CEPAL*. En el último de sus ensayos volvió al tema que permanentemente le preocupó: el de la distribución del progreso técnico y de sus frutos en el relacionamiento internacional. En breves párrafos asoció su nueva concepción del excedente con el antiguo pero omnipresente problema del deterioro de los términos del intercambio. Es interesante reproducirlos como un ejemplo relevante de la interdependencia de los distintos componentes de su visión teórica, incluso de aquellos gestados en diferentes etapas de elaboración de su pensamiento:

“Ya he señalado que existen factores que explican la adversa reacción de los centros a la importación de manufacturas provenientes de la periferia. Creo que para comprender este hecho es indispensable comprender el papel dinámico del excedente económico de las empresas que he procurado explicar en artículos anteriores. En el excedente se manifiesta principalmente el fruto de la creciente productividad del sistema, la cual no se transfiere a la fuerza de trabajo. Esto tiene profunda significación dinámica, puesto que del excedente sale una parte considerable de la acumulación de capital de las empresas. Así, conforme evoluciona la demanda hacia una creciente diversificación, se desplaza también la inversión

de capital para producir los bienes que se diversifican. La competencia entre las empresas se dirige a ganar mercados en el proceso de diversificación, más que al descenso de los precios, salvo en aquellos bienes superados por otros provenientes de aquellas incesantes innovaciones”.

“Hay aquí un hecho que tiene que subrayarse: ese desplazamiento de las inversiones se realiza gracias al crecimiento del excedente y ese crecimiento ocurre precisamente porque no bajan en general los precios de las manufacturas gracias a la diversificación. Si no hubiera diversificación, gracias a incesantes innovaciones, el consumo tendería a saturarse”.

“Este es un fenómeno característico del desarrollo capitalista. Sucede sin embargo que cuando las importaciones [provenientes] de la periferia adquieren capacidad competitiva [en las economías centrales], al combinarse el progreso técnico con salarios relativamente bajos, esta competencia se realiza mediante la baja de precios y afecta adversamente el crecimiento del excedente y la aptitud de las industrias afectadas por la competencia para desplazarse mediante inversiones en el proceso de diversificación o aumento de su productividad. Explícate así la resistencia de empresas y trabajadores a las importaciones provenientes de la periferia. Es claro que a este fenómeno se agrega actualmente el desempleo que, como hemos dicho, proviene del entorpecimiento dinámico de las economías de los centros”.

Y unas páginas más adelante agrega: “Corresponde ahora plantearse esta otra pregunta: ¿Por qué los centros reciben con beneplácito el descenso de estos productos primarios, en tanto que se empeñan en resistir el descenso de los precios de las manufacturas que importan desde la periferia? La respuesta es muy simple. El descenso de los precios de los productos primarios agranda el excedente económico de las empresas que los adquieren, en tanto que el descenso de los precios industriales debilita su excedente y en consecuencia su capacidad de acumulación” (Prebisch, 1986, pp. 196 y 198).

En estos párrafos, escritos a los ochenta y cinco años, poco antes de su muerte, se esbozan —el ensayo de donde se extraen fue considerado por Prebisch como unas “notas”— nuevas y fecundas interrelaciones conceptuales que sin du-

da hubiera seguido profundizando, de habérselo permitido el tiempo.

Pero no sólo las líneas centrales de su concepción teórica reclaman su atención durante este período. También los nuevos y candentes problemas monetarios que fueron emergiendo a partir de los años setenta le suscitaban agudas reflexiones. En este campo enfatizó un ángulo de visión asociado al papel de las relaciones de poder subyacentes en el mecanismo de mercado, ya comentado en la sección anterior. Esta misma perspectiva le llevó, en la esfera de las relaciones monetarias internacionales, a considerar críticamente la manera cómo el uso del poder monetario internacional de los Estados Unidos había influido el sistema monetario internacional, y por esa vía había afectado también el conjunto de las relaciones de mercado de la economía capitalista mundial. La declaración de inconvertibilidad del dólar a comienzos de los setenta, la creación del mercado de “eurodólares” asociado a una creciente capacidad de la banca transnacional para expandir la oferta monetaria sin mayor fiscalización de alguna autoridad internacional, fueron así objeto de su preocupación. A fines de los setenta la “estanflación” en los países industrializados —tendencia que repercutió con especial vigor en la economía norteamericana— le suscitó reflexiones vinculadas no sólo al estilo consumista de desarrollo de los centros occidentales, sino también, nuevamente, a la gestión unilateral del poder monetario de Estados Unidos. Posteriormente, al analizar el brusco giro de la política monetaria y financiera de los centros a comienzos de los años ochenta, Prebisch insistió en la manera cómo repercutieron sobre los países periféricos y latinoamericanos en particular. Tampoco escapó a su atento seguimiento de la situación mundial la influencia de la caída en los precios de los productos básicos sobre la exitosa reducción de las tasas inflacionarias en las naciones industrializadas. En particular, el tema del endeudamiento latinoamericano le suscitó comentarios categóricos sobre el origen de los cambios monetarios y financieros que habían precipitado la crisis de la deuda.

Pocos días antes de su muerte, al exponer en el vigesimoprimer período de sesiones de la CEPAL observó: “Hay aquí un dilema que es necesario exponer con claridad y cuya solución no se alcanzará mientras no haya una decisión política

de los gobiernos de los países acreedores. ¿Por qué una decisión política? Porque el origen de este problema es político. El mercado de eurodólares se originó en una decisión política de los grandes países, y principalmente de los Estados Unidos. Dejar sin regulación dicho mercado de eurodólares, no obstante las voces de alerta que se lanzaron en su tiempo, ha sido una decisión política. Cubrir el déficit fiscal de los Estados Unidos no en la forma tradicional ortodoxa, mediante aumento de impuestos y reducción de gastos, sino absorbiendo ahorro interno y cantidades gigantescas de ahorro del resto del mundo a través de altísimas tasas de interés, es una decisión política. ¿Cómo no vamos a sostener entonces que el problema de la deuda es esencialmente político? Por la índole, por el origen y por las graves consecuencias que va a tener esta situación en todos los países afectados y, en última instancia, en los centros industriales, ésta debe enfocarse con una visión de largo alcance, y con comprensión de los peligros muy grandes para la economía mundial que ella encierra, porque no sólo se trata del problema de la deuda, sino, como abundantemente se ha dicho en esta reunión, de otros problemas que se le superponen" (Prebisch, 1986a, p. 13).

En esa misma oportunidad reiteró el imperativo de esclarecer el papel de la CEPAL en lo tocante a la política de sustitución de importaciones aplicada por los países latinoamericanos a partir de la crisis de los años treinta. Es ilustrativo recoger sus palabras sobre el tema. No sólo como testimonio de un pasado, sino como un lúcido planteamiento del papel que la sustitución de importaciones podría jugar, en el marco de un agravamiento de la crisis internacional actual:

"También quisiera decir algo —ya que estamos hablando de renovación de ideas, de ideas que van a la zaga de los acontecimientos— acerca de la política de comercio exterior de los países latinoamericanos. ¿Cuándo comienza en Latinoamérica la sustitución de importaciones? Durante la gran depresión mundial, cuando la política monetaria de los Estados Unidos y la enorme elevación de los derechos de aduana destruyeron todo el sistema de comercio multilateral y pagos, que estaba funcionando muy bien. La caída de las exportaciones de nuestros países fue formidable. Y no hubo otra salida que la sustitución de importaciones. Yo tuve que actuar en esa época y no

recuerdo que en aquella situación haya habido algún insano que dijera 'no hay que sustituir importaciones, sino exportar manufacturas'. ¡Exportar manufacturas! ¿Hacia dónde? ¿Hacia un mundo que estaba dislocado y donde el proteccionismo era una forma normal de resguardar las economías? No hubo otra solución que la sustitución. No fue una imposición doctrinaria. Fue una imposición de los acontecimientos. Luego vinieron las dificultades de la posguerra, hasta que por fin, reconstruida Europa y alentada la economía mundial, sí se presentaron la oportunidad y la necesidad de exportar manufacturas" (*Ibid.*, p. 15).

Tras recordar que ya en 1961 la CEPAL había alertado sobre la asimetría de la política industrial latinoamericana y sobre la necesidad de promover la exportación de manufacturas, Prebisch agregó otras observaciones referidas a la situación actual, cuya innegable vigencia merece párrafo aparte:

"Este no es un problema de preferencias doctrinarias. La medida en que nuestros países tendrían que proseguir la sustitución de importaciones, combinada con las exportaciones, dependerá de la capacidad receptiva de los centros. Si el crecimiento de los centros sigue siendo muy inferior a lo que fue en el pasado y siguen proliferando las medidas proteccionistas, la necesidad de sustituir importaciones será mucho mayor que si se abren las puertas de economías desarrolladas en franco crecimiento a las exportaciones no solamente de manufacturas, sino de productos primarios de los países en desarrollo. Ello depende en última instancia de la capacidad receptiva de los centros; no es un capricho de los países en desarrollo, sino una exigencia de su crecimiento".

6. *El tema de la integración*

Sin embargo, sus expectativas de una mayor apertura y dinamización de la economía mundial, y en particular de la estadounidense, a las exportaciones periféricas y latinoamericanas en especial eran más bien pesimistas (Prebisch, 1986, p. 202). De allí su insistencia en el tema de la sustitución de importaciones, pero ahora claramente planteado a nivel regional, en conexión con sus proverbiales ideas y recomendaciones sobre la conveniencia de la integración latinoamericana, que datan de la década de los cin-

cuenta. En torno a este tema, retomado, entre otros, en un ensayo escrito en 1986, formuló algunas recomendaciones que, más allá de su validez u operacionalidad —aspecto que no pretendemos discutir aquí—, demuestran su espíritu de pensador orientado hacia la acción y su inquebrantable fe en la integración como elemento de la unidad latinoamericana. Cabe entonces transcribirlas aquí:

“Hay que reconocer, sin embargo, que el esfuerzo (en pro de la integración) que se ha realizado en más de dos decenios ha dado escasísimos resultados. Conviene pues examinar seriamente las razones por las cuales no hemos avanzado como se hubiera creído posible hacerlo en los primeros tiempos. Un examen retrospectivo me lleva a la conclusión siguiente: en la CEPAL nos dejamos seducir por la idea de un mercado común latinoamericano, que se fue abriendo paso y llegó a concretarse en los arreglos conocidos. No digo que haya que abandonar esta idea, sino cambiar la forma y el tiempo de realizarla. Lo fundamental ha sido y sigue siendo la tendencia al desequilibrio con los centros, que tiene que llevarnos necesariamente a sustituir las importaciones provenientes de ellos. A mi juicio, es allí donde hay que concentrar los esfuerzos, dejando para una etapa posterior otras medidas de liberalización del intercambio. Así por ejemplo, las preferencias que podrían otorgarse recíprocamente nuestros países para realizar importaciones de bienes de consumo no nos van a resolver ese problema fundamental que mencionamos. Pero no es eso solamente; yo creo que la sustitución de importaciones dentro de un régimen preferencial tropieza con grandes obstáculos. En efecto, los países más avanzados industrialmente están en condiciones de exportar bienes de capital o bienes intermedios a los países menos avanzados o medianamente avanzados, sin que éstos puedan participar en la misma medida en este género de intercambio. Sin embargo, tiende a recaer sobre ellos el costo de estas operaciones, puesto que significa hacerles pagar precios más

altos que los del mercado internacional por los bienes de capital e insumos que importan desde los más avanzados. Por eso y por otras consideraciones, me inclino más bien a que los países avanzados otorguen a sus exportaciones subsidios equivalentes a lo que significa su protección aduanera. Por supuesto que el régimen de subsidios tendrá que establecerse de común acuerdo con un nuevo convenio, pero no bastaría por sí mismo para asegurar un intercambio relativamente equilibrado. Los países menos avanzados o medianamente avanzados siempre estarían en inferioridad de condiciones si no se tomaran medidas especiales para superarla; una de ellas sería la de que los países más beneficiados por este intercambio compartieran con los menos las inversiones necesarias para llegar a un equilibrio satisfactorio de carácter no bilateral sino multilateral entre todos los países participantes” (*Ibid*, p. 200).

Hemos dejado deliberadamente para el final estas referencias más bien prolijas al tema de la integración latinoamericana. Lo hemos hecho así, en primer lugar, porque el estilo expositivo de esos párrafos pone de manifiesto su permanente búsqueda de medidas concretas de política económica capaces de operacionalizar sus diagnósticos. En segundo lugar, porque el tema de la sustitución de importaciones a escala regional, en el marco de una intensificada integración latinoamericana, comprueba la congruencia y continuidad en el tiempo de sus líneas reflexivas principales, las que cobran especial trascendencia en esta nueva coyuntura internacional de crisis, evocando dilemas ya vividos por la región —aunque bajo circunstancias históricas diferentes— en el período 1914-1945.

Por último, y a modo de conclusión, quizá quepa una reflexión final. Las ideas de Prebisch, que de manera excesivamente precaria hemos repasado aquí, pertenecen no sólo a la historia del pensamiento económico y social de América Latina. También son ideas-fuerza que siguen contribuyendo a hacer historia.

Bibliografía

- Bacha, E. (1974): Un modelo de comercio entre centro y periferia en la tradición de Prebisch. *El trimestre económico*, N° 162, abril-junio, México D.F.
- Banco Mundial (1986): Price prospects for major primary commodities. Report 814/86, volume I, Washington, D.C.
- CEPAL (1969): *El pensamiento de la CEPAL*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- _____ (1986): The terms of trade of primary commodities in Latin America and the Caribbean, diciembre.
- Di Filippo, A. (1981): *Desarrollo y desigualdad social en América Latina*. Colección Lecturas del Fondo de Cultura Económica, N° 44, México D.F.
- _____ (1986): Desarrollo económico y transformación social: el legado de Prebisch. *El trimestre económico*, N° 212, octubre-diciembre, México D.F.
- _____ (1987): El deterioro de los términos de intercambio treinta y cinco años después. Documento preparado para el Seminario-Coloquio sobre El Sistema Centro-Periferia: Presente y Perspectivas. Revista *Pensamiento iberoamericano*. ICI-CEPAL, 4 - 10 de mayo, Madrid.
- Gurrieri, A. (1982): La economía política de Raúl Prebisch. *La obra de Prebisch en la CEPAL*, Colección Lecturas del Fondo de Cultura Económica, N° 46, México.
- Pasinetti, L. (1981): *Structural Change and Economic Growth*, Cambridge University Press.
- _____ (1987): Growth theory and its future. Structural dynamics and vertically integrated sector. Ponencia especial presentada al 7° Encuentro Latinoamericano de la Sociedad Econométrica, São Paulo, 4 a 7 de agosto.
- Pinto, A. (1973): Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. *Inflación. Raíces estructurales*. Colección Lecturas del Trimestre Económico, N° 3, México D.F.
- _____ (1976): Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL* N° 1, Santiago de Chile, primer semestre.
- Prebisch, R. (1964): *Nueva política comercial para el desarrollo*. Fondo de Cultura Económica, México.
- _____ (1981): *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- _____ (1984): La crisis global del capitalismo y su trasfondo teórico. *Revista de la CEPAL*, N° 22, Santiago de Chile.
- _____ (1986): Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico. *Revista de la CEPAL*, N° 28, Santiago de Chile.
- _____ (1986a): Exposición en el Vigésimoprimer período de sesiones de la CEPAL. México D.F., 24 de abril. Publicado en *Revista de la CEPAL*, N° 29, agosto. Santiago de Chile.
- Rodríguez, O. (1980): *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI Editores, México.
- Sapsford, D. (1985): Real primary commodity prices: an analysis of long run movements. International Monetary Fund, Research Department, DM/85/31.
- Sarkar, P. (1986): The Singer-Prebisch hypothesis: a statistical evaluation. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 10, N° 4.
- Singer, H. (1975): The distribution of gains revisited. Cairncross A. y M. Puri (eds.), *The strategy of international development*, Londres, Mac Millan.
- _____ (1984): The terms of trade controversy and the evolution of soft financing early in the U.N. World Bank, *Pioneers in development*. Washington, D.C.

Prebisch pensador clásico y heterodoxo*

*Benjamin Hopenhayn***

En estas notas de recuerdo y homenaje a Raúl Prebisch se busca destacar dos rasgos sobresalientes de su legado escrito: la naturaleza "clásica" de su pensamiento y su heterodoxia de combatiente, con las armas de la experiencia histórica concreta, contra mitos convencionalmente aceptados. Ambos rasgos aparecen con frecuencia en los pensadores que han marcado hitos en el desarrollo de las ciencias y de las ideas, como los marcó Prebisch en el campo del desarrollo económico y de la transformación de las sociedades.

*Este artículo corresponde a una versión revisada de la ponencia presentada en el seminario sobre América Latina en la Economía Mundial, organizado en homenaje a Raúl Prebisch por el Instituto para la Integración de América Latina, la Fundación Prebisch y la CEPAL, Buenos Aires, septiembre de 1987.

**Asesor de las Naciones Unidas.

I

Prebisch pensador clásico

Desde su experiencia y sus raíces argentinas, el pensamiento de Prebisch se proyectó primero hacia el espacio latinoamericano y después a la economía mundial. Siguió así el camino de muchos pensadores clásicos en los campos más variados de la filosofía, la literatura y las ciencias humanas en general, que se proyectaron desde una realidad específica —temporal y espacial— hacia un universo mucho más vasto. En economía, para tomar la disciplina básica de Prebisch —aunque sus preocupaciones la desbordaran con creciente frecuencia— recuérdese que los fisiócratas abrieron fronteras analíticas y teóricas desde la observación de la realidad francesa; que Ricardo lo hizo a partir de la situación de Inglaterra en su tiempo; que lo mismo hizo List en Alemania; y el propio Keynes, desde la nueva situación que se le planteaba a Inglaterra en la decadencia del Imperio Británico.

No es éste el único camino para extender el conocimiento, en economía y en otras disciplinas. Hay quienes parten de la reflexión teórica, como sería el caso de los fundadores del neoclasicismo, Walras y Pareto, y del primer Samuelson. Otros pensadores, como Carlos Marx, buscan sus fuentes en la historia. Diversos son, en efecto, los caminos del pensador social. Carl Menger, el fundador de la escuela austríaca y uno de los precursores de esta preocupación hoy tan difundida por el método en las ciencias sociales, distinguía tres caminos metodológicos en economía: el teórico-abstracto, el empírico-realista, y el histórico¹. En realidad, todo pensador significativo ha abrevado de una u otra de las tres vertientes en distintos momentos y para distintos propósitos. En el caso de Prebisch, podemos decir que su personalidad le llevó a preferir generalmente el cauce empírico-realista, con proyección histórica, es decir, la reflexión teórica basada en el análisis de la realidad y con el objetivo de buscar propuestas para la acción práctica. En esto siguió el camino de los "clásicos".

La figura misma de Raúl Prebisch es de naturaleza "clásica", en la doble acepción del término. En la más general de "modelo digno de imita-

¹Carl Menger (1981): *Principles of Economics*, New York University Press, Nueva York.

ción” y en la que califica su pensamiento como economista. De la primera, es decir, de la del hombre como modelo de personalidad y de vida, han escrito y hablado con emoción y acierto otros amigos.

Yo quisiera ahora reanudar la consideración de Prebisch como clásico de la economía y como economista clásico. Digo reanudar, porque algo de esto ya lo intenté en un comentario sobre su libro *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, teniendo la satisfacción de que al propio Prebisch le pareciera pertinente².

A partir de la perspicaz distinción que hacen Hollis y Neal³ entre las corrientes clásica y neoclásica en la historia de las ideas económicas, resulta clara la ubicación de Prebisch en la primera de ellas. Para esos autores, los economistas clásicos se caracterizan por centrar su preocupación en la producción y la distribución, en procesos de cambio; en tanto las corrientes neoclásicas tienden a concentrarse en la acción de agentes económicos racionales que operan como demandantes y oferentes en mercados interrelacionados.

El pensamiento de Prebisch pone de relieve evidentemente la dinámica de la producción y la distribución, pero no se detiene en sus fronteras. A medida que su reflexión sobre la realidad avanza, sus ideas se extienden a lo social, a lo político, a la ética del desarrollo. No amplía su campo de buena gana. De formación y vocación científicas rigurosas, prefiere delimitar con método un territorio de investigación más preciso, sin tratar de abarcar todo el universo. Sin embargo, su necesidad profunda de comprender la realidad lo lleva, con el correr del tiempo, a buscar respuestas en otras disciplinas. Así, en su penúltimo libro, el dedicado a la crisis y transformación del capitalismo periférico, plantea un modelo interpretativo en que lo económico, lo social y lo político aparecen inextricablemente ligados. Y nos dice por qué: “Se impone ahora abarcar [los distintos elementos] en su intrincada complejidad y dilucidar sus mutuas relaciones. Y

hay que hacerlo para aproximarse más a la realidad que se pretende transformar”⁴.

He aquí una de las claves del pensamiento de Prebisch, que es también característica de los economistas clásicos: conocer y comprender para tomar posiciones, y, si fuere necesario, para proponer cambios. Ni neutralidad ni pretendida “asepsia”. Teorizar con un fuerte compromiso ético, como lo hicieron Adam Smith, Marx, Pareto, Keynes, Myrdal. Todos ellos utilizaron el análisis económico para sustentar políticas o proponer cambios profundos, cada uno en su espacio y en su tiempo. Así lo hizo también el ilustre economista latinoamericano a quien ahora rendimos homenaje.

El propio Prebisch tenía clara conciencia de su inclinación “clásica”—en el sentido de Hollis y Neal— o, más bien, de su conflicto con las corrientes neoclásicas. En uno de sus raros escritos de tinte autobiográfico (siempre pensó que mientras pudiera ocuparse del presente y del futuro colectivos no debía perder tiempo escribiendo sobre su propio pasado), señala cinco etapas en su pensamiento sobre el desarrollo, a partir de las graves dudas que la gran depresión generó en él acerca de las teorías neoclásicas.

Vale la pena recordar los rasgos principales de esas cinco etapas, siguiendo muy de cerca el resumen que hizo el propio Prebisch⁵.

Su experiencia argentina en la práctica y en la docencia de la política económica en aquellos años de la crisis de la década de 1930 terminó planteándole “problemas teóricos importantes”. La reflexión sobre estos problemas, nos cuenta, “allanaron el camino para la etapa siguiente”. En esa etapa, primera de la CEPAL, que se plasma en la histórica Introducción al *Informe Económico* de 1949, plantea Prebisch, como importante aporte teórico, las características centrales de la asimetría en las relaciones económicas entre centro y periferia. Esta asimetría se pone claramente de manifiesto en la tendencia secular al deterioro de

²B. Hopenhayn (1982): Algunas notas sobre el “capitalismo periférico” de Raúl Prebisch, *Desarrollo económico*, N° 86, Buenos Aires.

³M. Hollis y E. Neal (1975): *Rational Economic Man*, Cambridge University Press.

⁴Raúl Prebisch (1981): *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, Fondo de Cultura Económica, México. De este libro, verdadero compendio de sus ideas en el campo de la teoría del desarrollo periférico, citaremos abundantemente a lo largo del presente ensayo.

⁵Raúl Prebisch (1983): Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo, *Trimestre económico*, vol. I (2), México, reproducido en CEPAL (1987): *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento*, Santiago de Chile.

la relación de intercambio, o sea, a la distribución desigual de los frutos del progreso técnico. De allí extrae la sustentación teórica de la industrialización como clave de la estrategia del desarrollo de América Latina⁶.

Vale la pena detenernos a considerar la suerte de estas ideas. Fueron recogidas con entusiasmo por movimientos transformadores del pensamiento latinoamericano, y desconocidas o combatidas por las corrientes dominantes de los centros y su reflejo en la periferia. Treinta años después, a base de la experiencia de otros países —algunos de ellos meros enclaves—, y como respuesta parcial a la crisis de la deuda, la política de industrialización, pero esta vez “hacia afuera”, es anunciada como la Buena Nueva del desarrollo. Finalmente, en trabajos recientes, empieza a reconocerse la importancia esencial de la industrialización basada en el mercado interno como etapa necesaria para poder insertarse en el comercio internacional, en un patrón de intercambio múltiple que supere las desventajas de aquellas asimetrías que Prebisch había analizado ya en 1949. Por algo nuestro autor siempre quería pensar “con visión de futuro”. Y al hacerlo, ha logrado que su pensamiento conserve, al leerse de nuevo, una asombrosa actualidad.

En retrospectiva, aquella Introducción de 1949 aparece como la propuesta del fecundo programa de investigación realizado por la CEPAL en los años siguientes. En ese sentido cumplió con dos funciones fundamentales que identifican las teorías contemporáneas del progreso de las ciencias: refutar (como quería Popper)⁷ teorías dominantes, y ofrecer un nuevo programa de investigación (a la manera de Lakatos)⁸. Y siempre combinando la indagación teórica con la propuesta de transformación.

Viene luego una tercera etapa, después de 1955, en que Prebisch vuelve a asumir una posición que calificaba de “crítica de la política y de las ideas económicas [prevalcientes], en res-

puesta a los cambios que estaban ocurriendo en el proceso de desarrollo y a mi mejor comprensión de los problemas”. Le preocupan aquí como temas centrales la insuficiencia de la industrialización y de los mercados internos para superar el estrangulamiento externo, para optimizar la asignación de recursos, para mejorar la distribución del ingreso (o de los frutos del progreso técnico al interior de las sociedades latinoamericanas), para vencer las fuertes tendencias estructurales a la inflación.

De esta tercera etapa nacen propuestas pragmáticas que fructifican en los primeros acuerdos de integración latinoamericana, como base para ampliar los mercados internos de la industrialización; en el Banco Interamericano de Desarrollo, como fuente adicional de recursos externos con participación decisoria de América Latina; en la frustrada Alianza para el Progreso, concebida como forma de incrementar sustancialmente el apoyo financiero externo —de los Estados Unidos principalmente— y vincularlo con un desarrollo deliberado y con reformas estructurales; en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), para ampliar la labor formativa y esclarecedora sobre la temática del desarrollo de la región.

Desde el punto de vista teórico, esta tercera etapa del pensamiento maduro de Prebisch está marcada sobre todo por la identificación de problemas cuya dimensión cuestiona el sistema mismo, tanto desde el punto de vista de su eficiencia como de su equidad. Tales cuestionamientos se reflejan claramente en *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*⁹, donde no sólo examina problemas de estrangulamiento externo e insuficiencia dinámica, sino también “el funcionamiento del sistema y la estructura social”, así como el “trasfondo social de la inflación”. Esto último ya había asomado también en otro importante trabajo, “Falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria”¹⁰.

La Introducción de 1949 había constituido, para el desarrollo del pensamiento económico latinoamericano, un verdadero programa de investigaciones. Casi quince años después, ese programa y sus propuestas habían ido mostrando

⁶Teoría que el propio Prebisch precisó un par de años más tarde (1951) en otro de sus trabajos fundamentales: *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, CEPAL.

⁷Karl Popper (1969): *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge*, Routledge & Kegan, Londres.

⁸Imre Lakatos (1970): Falsification and the methodology of scientific research programmes, en *Criticism and the Growth of Knowledge*, editado por I. Lakatos y A. Musgrave, Cambridge University Press, Londres.

⁹(1963): Fondo de Cultura Económica, México.

¹⁰CEPAL (1961): *Boletín económico de América Latina*, vol. 6 (Nº 1), Santiago de Chile, marzo.

deficiencias de poder explicativo. El propio creador del primer programa reconoce esas insuficiencias en la realidad y en la teoría. Y propone, en *Hacia una dinámica*, que se busquen respuestas más apropiadas en mecanismos más complejos, vinculados al funcionamiento mismo de la sociedad latinoamericana y de sus interrelaciones con los centros. Esta segunda identificación sistemática de problemas y propuesta programática involucra un cambio en la concepción de eficacia, que desborda el campo económico y engloba la eficacia política y la razón ética, territorios en los cuales Prebisch iría penetrando en forma cada vez más explícita.

La cuarta etapa de su pensamiento —que podría ubicarse desde 1963 hasta fines de ese decenio lo ve concentrado en problemas de la cooperación internacional entre el Norte y el Sur. En realidad fue una etapa con mucho mayor contenido de acción, aunque no disminuyera su inquietud intelectual. El mismo reconoció que la intensidad de las negociaciones lo llevó a interrumpir sus estudios teóricos. Pero, gran observador de la realidad, ese período le permitió “obtener una perspectiva mejor del funcionamiento del sistema, tanto en el centro como en la periferia”.

La quinta etapa —y última, como él mismo previera— fue posiblemente la más larga, compleja y fecunda de su vasto viaje intelectual. Liberado de responsabilidades políticas y ejecutivas, pudo dedicarse en plenitud a reflexionar sobre preguntas antiguas y otras nuevas, que no encontraban respuesta en la teoría convencional. Había comprobado que la evolución natural del sistema, poderosas corrientes de opinión independiente y su propio ascendiente intelectual y fuerza de persuasión, no alteraban en mucho las relaciones asimétricas de la periferia con los centros, ni tampoco las características de insuficiencia dinámica y heterogeneidad estructural del subdesarrollo. Las corrientes dominantes del pensamiento neoclásico de las últimas décadas seguían —y siguen— buscando soluciones en el libre funcionamiento de los mercados. Prebisch enfrenta esas corrientes y retorna a las preocupaciones centrales de los clásicos: la acumulación de capital, el proceso productivo, la distribución, en un proceso de cambio que se da al interior de cada sociedad y en sus relaciones con el resto del mundo.

En esta etapa culminante de su evolución teórica Prebisch cuestiona explícitamente los postulados básicos del análisis neoclásico, sobre todo en sus versiones contemporáneas. Desarrolla su cuestionamiento a lo largo de una serie de artículos que publica desde el primer número en la *Revista de la CEPAL*, a comienzos de 1976, y que fueron precediendo la síntesis del *Capitalismo periférico*. Una forma interesante de su controversia con el neoclasicismo contemporáneo se encuentra en el socrático “Diálogo” con supuestos discípulos de Friedman y Hayek¹¹. Lo hace a partir de un conocimiento destilado del pensamiento neoclásico, cuya persuasiva elegancia y fundamentos éticos basados en el óptimo paretiano y en la teoría del equilibrio general lo fascinó intelectualmente en sus años de joven profesor de economía. Esa era la teoría que no pudo darle explicaciones convincentes de la gran depresión, y que abandonó cuando tuvo que hacer frente a una realidad para la cual Keynes le ofrecía explicaciones e instrumentos más eficaces.

Vale la pena volver a leer la crítica de nuestro autor a los neoclásicos. Los postulados básicos que cuestiona son los relativos al comportamiento de los agentes económicos y al funcionamiento de los mercados. Estos son eficaces porque carecen de sentido social y tampoco tienen un horizonte de tiempo adecuado. Además de estas “disparidades funcionales”, el mercado no ofrece soluciones adecuadas al “problema de la acumulación y de las grandes disparidades estructurales en la distribución del ingreso”. Impugna por otra parte que el interés de hombres económicos racionales, conducidos por la “mano invisible” de Adam Smith —base del pensamiento neoclásico y del de los “nuevos clásicos” de las expectativas racionales— lleve a “soluciones que benefician a toda la colectividad”. No se detiene aquí. En su “Diálogo” Prebisch sostiene que la “ética subyacente en el razonamiento neoclásico... dista mucho de cumplirse en la realidad”. Y de ahí se interna en un discurso francamente político, en el mejor sentido de este término de que tanto se abusa.

Concluye Prebisch, en su “Diálogo”, en sus artículos y en su libro, que la aplicación de los

¹¹Raúl Prebisch (1981): Diálogo acerca de Friedman y Hayek. Desde el punto de vista de la periferia. *Revista de la CEPAL*, N° 15, Santiago de Chile, diciembre.

principios neoclásicos no hace sino profundizar las crisis políticas del capitalismo periférico, al servicio de grupos privilegiados de las sociedades subdesarrolladas y de los centros hegemónicos internacionales. No estoy leyendo arbitrariamente los textos de Prebisch, tampoco interpretando subjetivamente entre líneas. Escuchémoslo, en los párrafos finales del citado "Diálogo". "Los principios neoclásicos sólo pueden aplicarse bajo un régimen de fuerza" (p. 177). Para concluir (p. 182): "Termino aquí, por ahora, este diálogo. Porque creo que hay que continuarlo, y contrarrestar la penetración de ideologías de muy graves consecuencias para el desarrollo latinoamericano: es una responsabilidad insoslayable. Porque en este caso no se trata de uno de los tantos episodios de irradiación intelectual de los centros. Es un claro fenómeno de propagación deliberada. Visitas, entrevistas y conferencias, con el ferviente apoyo de una dispendiosa y muy bien organizada campaña en los medios masivos de difusión. Hay en ello algo más, mucho más que un simple celo apostólico. Es un empeño sistemático por volver atrás, un tremendo retroceso intelectual, después que habíamos logrado avanzar, con grandes dificultades, en la interpretación del desarrollo latinoamericano".

No nos hemos detenido en esta crítica del neoclasicismo contemporáneo con el solo fin de poner de relieve la posición teórica con que Prebisch culmina una vida larga y rica de reflexión y de acción orientada a superar el subdesarrollo y la dependencia de las sociedades latinoamericanas. Estamos convencidos de la validez actualísima de su análisis y de sus propuestas para enfrentar la crisis de acumulación y de pugna social inflacionaria que, en un marco de dependencia profundizada por la deuda externa, vuelven a poner en jaque los regímenes democráticos en la Argentina y en otros países de América Latina.

Este peligro fue señalado insistentemente por Prebisch, y lo asoció a la aplicación de interpretaciones y fórmulas básicamente neoclásicas. Esta posición se resume para mí en la lúcida angustia con que concluye su extenso artículo de 1978 —recordemos el año— sobre "Estructura socioeconómica y crisis del sistema"¹²: "Comoquiera que sea, por mejor que se sigan con inteligente virtuosismo, los principios neoclásicos no

podrían alcanzar los grandes objetivos de eficacia económica, eficiencia social y vigencia de derechos humanos fundamentales". Nos preocupa que rara vez, en los homenajes que se le rinden, se recuerden estas críticas de fondo que hizo Prebisch a las corrientes dinámicas en boga, críticas no sólo económicas, sino también éticas y políticas; cuando de lo que se trata es precisamente de recuperar la esencia ética del discurso político, de sustentarlo con una política económica que concilie eficacia con equidad.

En sus últimos años Prebisch utiliza el análisis económico como instrumento para comprender mejor la realidad social, la estructura del poder y, en fin, los fundamentos filosóficos del sistema, tanto en su ética como en su lógica. Quienes tuvimos el privilegio de acompañarlo, sabemos que desde hace mucho tiempo buscaba compatibilizar la racionalidad económica con la equidad social y la libertad política. Esta es una de las claves de su pensamiento "clásico": el retorno a la filosofía moral y política de donde nace la teoría económica.

Mucho se viene hablando de la crisis de la teoría económica. Las vertientes reconocidas del pensamiento económico no han podido ofrecer explicaciones válidas y propuestas eficaces frente a las tendencias al estancamiento y la inflación que paradójicamente caracterizan al mundo, junto con la más explosiva y difundida revolución tecnológica de la historia humana. Si las teorías que generan los centros no sirven para explicar su propia realidad, menos aún pueden adaptarse a la situación actual de la periferia latinoamericana, acosada por una descomunal deuda externa, por el estancamiento, la fuerte caída de la inversión y la amenaza permanente de la hiperinflación.

Frente a esta crisis de la teoría económica reconocida, Prebisch, a lo largo de las diversas etapas de su pensamiento, desborda cada vez más los límites del análisis económico. No lo hace por espíritu "dilettante" ni por descuido metodológico. El celoso rigor analítico que le conocimos lo llevaba siempre a delimitar el espacio de sus reflexiones. Pero la observación de la realidad, único laboratorio del economista, lo conduce a incorporar cada vez más factores sociales, culturales y de poder. Este enriquecimiento de su reflexión, este acercamiento cada vez mayor a una realidad muy compleja, culmina en sus últi-

¹²Revista de la CEPAL, N° 6, Santiago de Chile (1978).

mos escritos, que, por eso mismo, constituyen un franco retorno a las fuentes mismas de la economía como ciencia social y política, inspirada en las razones de la filosofía moral.

La posición crítica frente al sistema no es sólo fruto de la lectura, la reflexión o la observación desde afuera. Décadas de intensa labor dedicó Prebisch a proponer reformas, a difundirlas con celo de predicador, a persuadir a grupos diversos de gobernantes y gobernados, en el Norte y en el Sur. Nunca dejó de utilizar su poderosa oratoria como instrumento de persuasión, que ejerció prácticamente en todo el mundo. Estaba convencido de que las ideas podían tener fuerza propia, capaz de torcer designios y superar intereses. Y así es, si uno considera la historia de la humanidad; pero los tiempos históricos no se acomodan fácilmente a la voluntad de los individuos.

Vista en retrospectiva, la historia de Prebisch como hombre de acción y de persuasión está sembrada de decepciones. He aquí otra paradoja: el Prebisch más conocido y admirado universalmente es el Prebisch de las propuestas en gran parte frustradas: industrialización, integración, cooperación internacional, reformas estructurales, planificación. Son admirables, por cierto, la inteligencia, la tenacidad, el vigor y la habilidad negociadora con que intentó superar, dentro del sistema, las deficiencias de éste aunque los frutos no resultaran sino magros.

Pero al Prebisch actor de su tiempo, le acompaña siempre el teórico cuyo pensamiento evoluciona con una gran vitalidad, desde los neoclásicos de su temprana juventud, pasando por el keynesiano que despierta en los años de la gran depresión; madura como teórico del desarrollo en la CEPAL, con el análisis de las relaciones entre centro y periferia; y culmina con su interpretación de la crisis sistémica del capitalismo periférico. Este Prebisch está presente en numerosas contribuciones escritas, la mayoría de ellas de indudable vigencia para los tiempos que vivimos en la Argentina y en la América Latina en general.

Extrañamente —o no, si volvemos a leer sus conclusiones del citado "Diálogo" con Friedman y Hayek—, este Prebisch teórico, probablemente uno de los economistas más originales que ha producido la América Latina y tal vez todo el mundo en desarrollo, no tiene la presencia que debiera en los programas universitarios que pre-

tenden enseñar a la juventud la manera de interpretar nuestra realidad, y de actuar para transformarla.

En la débil presencia del pensamiento escrito de Prebisch dentro de las discusiones académicas y los programas universitarios, se percibe cierta resistencia a considerarlo como economista "profesional" o "científico". No creo que la ausencia de demostraciones matemáticas más o menos elegantes sea razón suficiente para justificar esa posición. Recordemos que autores que merecen una alta jerarquía en las aulas de prestigiosas universidades del Norte, como Hicks, Myrdal, la Sra. Robinson, Shackle, Kingleberger, no formalizaron matemáticamente sus aportes teóricos maduros. Tampoco se justificaría esa crítica de supuesta falta de rigor "científico" a la luz de lo que Schumpeter consideraba como distintivo del economista científico: el dominio de técnicas de historia económica, estadística y teoría. Se conoce la importante contribución que hizo Prebisch al desarrollo de la estadística en la Argentina; menos conocido, pero no menor, es su apoyo al mismo fin en la CEPAL y en la UNCTAD. En cuanto a teoría, enseñó los clásicos y neoclásicos en casi dos décadas de profesor universitario; escribió un buen libro de Introducción a Keynes; y no dejó de leer los principales aportes teóricos posteriores.

Nadie podría desconocer que Prebisch, sobre todo desde la Introducción de 1949, sin abandonar su preferencia por aquel enfoque "empírico-realista", prestó cada vez mayor atención en el desarrollo de su pensamiento a lo que Schumpeter consideraba como el campo más importante para la aplicación de técnicas económicas: la historia. Y por las tres razones que el propio Schumpeter había definido así: "Primera, que el tema de la economía es esencialmente un proceso único desplegado en el tiempo histórico. Nadie puede tener la esperanza de entender los fenómenos económicos de ninguna época —tampoco de la presente— si no domina adecuadamente los hechos históricos o no tiene un sentido histórico suficiente, o lo que también se puede llamar *experiencia histórica*. Segunda, que el registro histórico no puede ser simplemente económico, sino que ha de reflejar también, inevitablemente, 'hechos institucionales' que no son puramente económicos: de este modo facilita el método mejor para comprender cómo *están* relacio-

nados los hechos económicos con los no-económicos, y cómo se *deberían* relacionar las ciencias sociales entre ellas. La tercera es que creo que la mayor parte de los errores básicos cometidos en análisis económico se deben a falta de experiencia histórica, con más frecuencia que a cualquier otra insuficiencia del instrumental del economista” (subrayados en el original)¹³. ¿Cómo poner en duda la importancia que tuvo una viva y excepcional experiencia histórica en el pensamiento escrito de Prebisch?

Yo conocí y admiré al hombre de acción, al alto funcionario y negociador internacional. Estoy convencido, sin embargo, de que su obra y su legado más importantes quedan en sus libros y sus artículos sobre los problemas del desarrollo, desde el aporte notable que significó la teoría del deterioro de la relación de intercambio como

clave para comprender las relaciones entre centro y periferia, hasta la teoría de la generación, el uso y la distribución del excedente como hilo conductor para comprender los interconectados procesos económicos, sociales y políticos que constituyen la trama de la realidad interna de las sociedades capitalistas periféricas.

No se trata aquí de hacer una exposición o revisión crítica del pensamiento de Prebisch. Nos hemos limitado a señalar ciertas características que permiten identificarlo, no sólo como un clásico entre los economistas que se han ocupado del subdesarrollo, sino como un economista de linaje teórico clásico, y también a poner de relieve la vigencia de sus aportes para comprender algunos de los problemas más profundos de nuestra realidad económica, social y política.

II

Heterodoxia y mitos

Como buen clásico, Prebisch fue un heterodoxo, porque no admitió como dado el cauce de la teoría convencional, sino que lo sometió siempre a la prueba de la experiencia histórica. Y si ésta no se plegaba a los modelos teóricos, buscaba otras explicaciones para interpretar la realidad. También en esta búsqueda intelectual seguía caminos metodológicos de reconocido linaje científico.

Como propone Popper, Prebisch adoptaba con frecuencia el método de la “refutación” de teorías anteriores. Un ejemplo notable es su refutación de los postulados y proposiciones neoclásicas a que ya nos hemos referido.

Veamos ahora cómo esos postulados y proposiciones reflejan ciertos mitos que Prebisch desnuda sistemáticamente. A dos de ellos dedica extensos párrafos de su *Capitalismo periférico*: al mito del desarrollo imitativo ligado a la “expansión espontánea del capitalismo”, y al mito del funcionamiento virtuoso de las leyes del mercado.

De la mano de Prebisch, reflexionemos sobre lo que significa la supervivencia de este pensamiento mítico en relación con la realidad económica argentina, latinoamericana y probablemente mundial. Ya nos decía Celso Furtado, en su crítica a las ideas prevalecientes sobre desarrollo económico, que “...los mitos funcionan como lámparas que iluminan el campo de percepción del científico social, le permiten tener una visión clara de ciertos problemas y no percibir en absoluto otros, y al mismo tiempo le dan tranquilidad espiritual, puesto que sus propios juicios de valor le parecen un reflejo de la realidad objetiva”¹⁴.

En el desarrollo de su pensamiento Prebisch siempre confrontó las ideas preconcebidas del pensamiento mítico con las enseñanzas de la observación objetiva —aunque no desprovista de valores— de la realidad. Para esto tuvo que luchar —y, en cierto sentido, sigue luchando— contra ciertos mitos que promueve la “ideología” del poder económico internacional, que son divulgados como verdad revelada por los medios

¹³Joseph Schumpeter (1971): *Historia del análisis económico*, Ediciones Ariel, Barcelona. pp. 48-49.

¹⁴Celso Furtado (1975): *El desarrollo económico: un mito*, Siglo XXI, México.

de difusión masiva y defendidos como dogma de fe por la mayoría de los voceros “pragmáticos y realistas” que representan el poder económico en nuestros países.

El mismo pensamiento mítico es aceptado sin vacilación por ciertas corrientes de pensamiento económico que, siendo formalmente atrayentes en sus formulaciones, conducen a normas y políticas que han demostrado ser peligrosas para las sociedades donde se aplican. En esencia, esas nuevas corrientes o escuelas constituyen un resurgimiento de aquellas que, en el siglo pasado, propiciaban, desde el centro imperial dominante, las ventajas del *laissez faire* y del libre comercio. Esto, como lo observó el propio Marshall, constituía a la sazón una proyección de los intereses nacionales británicos.

1. El mito de los mercados libres

Uno de los supuestos teóricos fundamentales de aquellas escuelas, reivindicados por las nuevas, era la existencia *posible* de una competencia perfecta, con movilidad plena de factores, en mercados libres y transparentes, donde los precios relativos se moverían ágilmente para orientar a los agentes económicos en la óptima asignación de recursos. A pesar de que siempre las retortas de la realidad probaron la fragilidad de tales supuestos, el cuerpo central de la teoría parece revivir con vigor después de cada crisis a que lo somete la historia.

Los mercados no están suspendidos dentro de la campana al vacío de la competencia perfecta. Operan en el aire viciado de intereses y presiones conflictivas, que utilizan tanto las “leyes” del mercado como las “leyes” de la fuerza, como lo señaló Prebisch. Extrañamente, si la gran crisis de 1930 llevó a fortalecer la capacidad reguladora y la intervención del Estado, la crisis del decenio de 1970 —que resultó a la postre tan grave como aquella para la periferia latinoamericana— genera una vigorosa resurrección de las teorías del *laissez faire*. La nueva ortodoxia comienza por culpar de las perturbaciones a la intervención estatal y a las regulaciones propiciadas por el keynesianismo, para luego proponer con energía dogmática una solución exactamente inversa. Se trata ahora de liberar a los mercados de las trabas que se les imponen desde el Estado y que les impiden funcionar como reguladores y optimizadores de la economía. Hay que “desestatizar y

desregular” la economía, dejar actuar a las “expectativas racionales” de los agentes, confiar en su capacidad de optimización, tanto individual como social. Dragón de múltiples cabezas, es éste del viejo *laissez faire*: cuando la realidad o la teoría le cortan una, siempre tiene otra que ofrecer. ¿Es su fabulosa vitalidad producto de la perseverancia ideológica o de otras razones?

Antes de ensayar una respuesta a este interrogante permítase otro breve desvío epistemológico. La teoría económica se viene construyendo —como otras ciencias— sobre pilares de axiomas o supuestos fundamentales. El primero de éstos es el hombre económico racional, que ya Stuart Mill reconoció como una definición arbitraria y abstracta¹⁵.

Un segundo axioma consiste en suponer la existencia de mercados donde circulan fluidamente trabajo, mercancías y, posiblemente, dinero. Para estudiar científicamente esa circulación parece necesario suponer que los mercados están libres de influencias no económicas, que les puedan quitar competitividad y transparencia y obstaculizar la tendencia “natural” al equilibrio y al óptimo paretiano.

Sin embargo, todos sabemos que el hombre puramente económico y racional no existe. Tampoco existen los mercados puros o “libres”. En otro plano, más cercano a los valores que rigen los comportamientos reales, cabe preguntarse si el *homo economicus* responde a algún óptimo humano, y si la acción de tales *homines* individuales en mercados libres asegura un óptimo social. Tratar de que el hombre se comporte en la realidad como un optimizador económico es un intento no sólo inútil, sino que lo reduce a algo muy distinto de lo que es un complejo ser humano. En este caso, es obvio para cualquiera que no pueden confundirse el axioma con la realidad. Lo mismo ocurre con los mercados libres, aunque esto ya no sea obvio, y menos aún bajo el bombardeo permanente a que se encuentra sometida la opinión pública sobre las virtudes de esa libertad. Confundir las leyes de un mercado teóricamente “libre” con la realidad del funcionamiento de los mercados es distanciarse de la

¹⁵John Stuart Mill. On the definition of political economy and the method of investigation proper to it, reproducido en David M. Haviman, ed. (1984): *The Philosophy of Economics An Anthology*, Cambridge, University Press.

posibilidad de comprender la realidad económica, de obrar sobre ella para mejorar la condición humana, fin último de toda ciencia social positiva. Confundir el axioma necesario para la abstracción con la realidad es tratar de poner a ésta en un chaleco de fuerza, por elegante que sea el "modelo" de chaleco. Como no lo resiste, sólo el pensamiento mítico puede concebirlo. Cabe preguntarse entonces por qué se insiste a cada vuelta del tiempo en este mito de realizar el mercado libre. ¿Es mito inocente o intencionado?

Se podría sostener lo primero en cierto sentido, como producto de confundir las tres esferas de la economía que distinguen, entre otros, fundadores del neoclasicismo como Walras y Wicksell: la teoría económica, la política económica y la economía social. En el plano de la pura abstracción teórica, los supuestos han probado su valor y utilidad. Cuando se cruza la frontera y se los quiere aplicar a la política económica y a la economía social, las consecuencias son de tal naturaleza, que cabe sospechar una intencionalidad de que el mito se ponga al servicio de otros fines menos puros. Viene al caso lo que piensa Robert Graves de las funciones que han tenido los mitos en la historia de la humanidad: conferir "... un poder enorme a las deidades a quienes se atribuye la creación y el cuidado de las almas... y de paso a sus sacerdotes. La segunda función del mito es justificar un sistema social existente"¹⁶.

Prebisch no cae en la trampa de proponer el libre mercado como Supremo Hacedor de las relaciones económicas de las sociedades humanas. Del mercado se ocupa permanentemente en sus escritos, preocupado tanto por combatir su falsa imagen como por rescatar su potencial como ámbito de la indispensable iniciativa individual y como asignador de recursos, pero sometido a cierta disciplina, como toda gran fuente de energía. Por supuesto que no propone suprimir el mercado, ni mucho menos. El problema es otro, y lo plantea así: "cómo combinar las decisiones individuales en el mercado con decisiones colectivas fuera del mercado"¹⁷. Pero ¿cómo lograrlo?

En busca siempre de la mejor realidad posible, Prebisch procura alguna combinación óptima de

liberalismo político con socialismo económico. ¿Qué es, si no esto, el manejo social del excedente con un buen funcionamiento del mercado? Este marco combinatorio sirve para conciliar, en cada caso y en cada tiempo, las ventajas de la planificación orientadora y descentralizada con el manejo de los instrumentos indirectos de política económica, a fin de guiar y regular, con fines sociales, la acción de los agentes económicos en el mercado. Se trata, nos dice, de integrar la acción del Estado y la actividad *en* el mercado hacia la consecución de una "gran visión transformadora... inspirada en designios éticos de largo alcance, en que se conjuguen previsora y consideraciones económicas, sociales y políticas".

El mercado no puede ser por sí solo el "supremo regulador" de la marcha hacia esos objetivos. Veamos rápidamente las principales razones teóricas y prácticas por las cuales Prebisch descarta que la mera liberación de las fuerzas del mercado pueda hacerle cumplir ese papel de supremo regulador.

Su argumentación transita de la demanda a la formación de la oferta o, si se quiere, la asignación de los recursos productivos. La demanda en función de la cual opera el mercado "proviene de una cierta distribución del ingreso que dimana, a su vez, de una determinada estructura social y de las relaciones que derivan de ella y de sus mutaciones". Luego, las leyes del mercado representan "una solución racional para los estratos favorecidos [que son los más fuertes en las relaciones de poder]... pero en modo alguno racional desde el punto de vista colectivo".

La competencia no funciona como factor correctivo suficiente de tales distorsiones de la demanda. Por el contrario, los deseos del consumidor son torcidos mediante el "arte de sugestión colectiva... de los medios de comunicación y difusión social. ¡La soberanía dirigida!". Si Galbraith ya había expuesto las aberraciones que genera este tipo de presiones en la sociedad post-industrial, Prebisch señala las fallas en sociedades que apenas si traspasan los umbrales de la era industrial. Más aún: en el *Capitalismo periférico* destaca que las empresas transnacionales, cuyo papel de difusión de tecnología es muy conocido, también contribuyen a difundir en la periferia formas de consumo que pueden resultar útiles para mantener el nivel de actividad económica y aun mejorar la calidad de vida en los centros,

¹⁶Robert Graves (1978): Introducción a *New Larousse Encyclopedia of Mythology*, Hamblin Editores, Nueva York.

¹⁷*Capitalismo periférico*, op. cit., p.39.

pero son, sin duda, prematuras para la periferia. De este modo profundizan también las fallas del mercado como núcleo central de un sistema que acumula poco, usa mal y distribuye peor.

No deja de considerar Prebisch las deficiencias del mercado como asignador de recursos. En el *Capitalismo periférico* destaca principalmente dos: la falta de horizonte temporal adecuado, y su incapacidad para superar la "ambivalencia de la técnica", tema que le venía preocupando de mucho tiempo atrás. En cuanto a lo primero, sostiene que las empresas, al calcular separadamente lo que más les conviene, se basan en un concepto de eficacia económica que "no va generalmente mucho más allá de sus intereses inmediatos, los que deben distinguirse del interés colectivo considerado con un criterio de largo alcance". En esto aplica aquella experiencia histórica que destacaba Schumpeter entre las herramientas del análisis económico. Lo mismo hace cuando observa la inoperancia del mercado para responder a la "ambivalencia de la técnica", respecto de lo cual sostiene que "ha sido ésta un factor imponderable de bienestar material, pero ha traído también la explotación irresponsable de recursos naturales y el deterioro impresionante de la biosfera".

A estas críticas específicas del mercado como asignador de recursos sociales agrega Prebisch otras críticas más globales: "Tampoco han resuelto las leyes del mercado las grandes fallas en las relaciones centro-periferia. Ni mucho menos las tendencias excluyentes y conflictivas del desarrollo periférico". Con lo cual resume magistralmente la evolución de su propio pensamiento, desde la Introducción de 1949 hasta el *Capitalismo periférico* de 1982.

Prebisch no cuestiona el papel del mercado como instrumento fundamental de la actividad económica. Diríase más bien que le preocupa quitar los velos a ese mito central del neoclasicismo liberal primitivo, que continúa confundiendo a la periferia. En el plano teórico, sostiene que "es incorrecto atribuir al mercado las fallas del sistema; es más bien la expresión de esas fallas". Y en el plano de las propuestas es igualmente positivo: "Hay que combinar las decisiones individuales en el mercado con decisiones colectivas fuera del mercado que se sobrepongan al interés de los grupos dominantes".

En toda sociedad las decisiones colectivas

fuera del mercado se ejercitan a través de los órganos del Estado. Lo cual no quiere decir que el deforme Estado que se ha ido conformando a lo largo de la crisis del capitalismo periférico sirva para la transformación de las sociedades periféricas. La ineficacia abrumadora de ese Estado y la necesidad de reformarlo profundamente preocupan también a Prebisch. A ello dedica muchas páginas del *Capitalismo periférico*, pues no se le escapa que también es indispensable transformar al Estado para que éste pueda cumplir eficazmente su insustituible papel de regulador de la acumulación y el uso social del excedente.

Pero esto no satisface ni al pensamiento mítico ni a los intereses que medran a su amparo. Estos procuran identificar la consigna de "desestatizar y desregular" con objetivos fundamentales para la racionalidad y la ética del sistema. En cuanto a lo primero, sostienen que todo lo que restrinja o condiciones el libre juego de los mercados reduce la eficiencia en la producción y en la distribución. En lo segundo, afirman que sin libertad de mercados, no hay sociedad genuinamente democrática¹⁸. Como ya dijimos, el sustento teórico de estas posiciones va acompañado de una fuerte crítica al keynesianismo, que es para ellos una desviación histórica de los postulados clásicos. Como suele ocurrir, las heterodoxias son más atacadas que las ortodoxias de la acera de enfrente, y más en este caso, pues Prebisch, como antes lo hizo Keynes, cuestionó el *laissez faire* del neoclasicismo ortodoxo nada menos que en su ética, su racionalidad y su eficacia.

2. El mito del espejo

A este otro tipo de mitos se refiere Prebisch cuando impugna el "capitalismo imitativo", o sea, aquel, —dice— que pretende que la periferia se desarrolle "a imagen y semejanza de los centros". La experiencia histórica de los propios países centrales muestra la falacia o, cuando menos, la ambigüedad de esta aspiración. Los centros emergentes siguieron siempre caminos distintos a los dominantes. En el siglo XVIII, Inglaterra se apartó del modelo de base agrícola de los países europeos continentales; en el XIX, los Estados

¹⁸De lo primero se preocupan más los seguidores de Friedman. De lo segundo los de Hayek. Véase al respecto el Diálogo acerca de Friedman y Hayek...

Unidos y Alemania, separadamente, siguieron un rumbo diferente, fundado más bien en el proteccionismo que en la libertad de comercio que propugnaba el Imperio Británico. Lo mismo puede decirse del Japón en el siglo xx, con características muy particulares. Todos ellos impulsaron su desarrollo dentro de un marco capitalista, pero en ningún caso se trató de un capitalismo *imitativo*.

Los mitos del capitalismo central y los del periférico no vienen aislados. Están muy bien articulados entre sí; más aún, forman una sola pieza. La teoría que sustenta el capitalismo imitativo en la periferia es importada de los centros dominantes. Corresponde esa teoría a la visión que conviene al centro dominante de turno. Ya vimos que el propio Marshall reconocía que el librecambismo del siglo pasado convenía a los intereses de Gran Bretaña. El librecambismo de nuestra época, como teoría y como práctica, conviene al centro dominante de la tecnología, que es a su vez sede del núcleo mayor de empresas transnacionales, que domina el mercado internacional de capitales y que ejerce soberanamente, como se ha dicho en un trabajo reciente¹⁹, la hegemonía monetaria internacional.

El librecambismo propiciado por corrientes económicas en boga sirvió efectivamente para impulsar el comercio mundial en el largo período de auge que siguió a la segunda guerra mundial. En cambio, no contribuyó a frenar las tendencias proteccionistas que caracterizan el comportamiento de la mayoría de los países industriales desde que se inició, a principios de la década pasada, un período de estancamiento e inestabilidad de la economía mundial. La extensión de este proteccionismo centrípeto no ha obstado para que también en este último período funcionen en la periferia la teoría y la práctica de la "apertura", comercial y financiera. Ello ha tenido nefastas consecuencias, como se sabe, para el desarrollo y la industrialización de los países que se han dejado seducir por los interesados corifeos de esas teorías, o que se han visto forzados a hacerlo, en esas etapas autoritarias y represivas

que Prebisch señala como características del comportamiento pendular del capitalismo periférico, del cual en la Argentina heredamos las ruinas minadas.

La teoría de la apertura viene del brazo con aquellas que sustentan que, para poder desarrollarse como lo hicieron los centros, basta con liberar las fuerzas del mercado de los grilletos y lastres impuestos por un Estado gravoso por su peso económico y por su exagerado celo regulador. A esto ya nos hemos referido. Reiteremos que no estamos defendiendo el Estado deforme e ineficaz que también se fue conformando en la Argentina, como en otros países latinoamericanos, en gran parte como resultado de una historia de "ineficiencia social del sistema", como lo describe Prebisch.

Y si no ha de desarrollarse la periferia "a imagen y semejanza de los centros", ¿cómo ha de hacerlo? Se abre aquí un campo de reflexión sobre el cual mucho se ha escrito, por lo menos en América Latina, y que comprende tanto la literatura sobre crecimiento económico como la más reciente e imaginativa acerca de los *estilos* de desarrollo. Rectifiquemos. Hace ya cierto tiempo que este tema de tanta importancia para la Argentina y para otros países periféricos ha perdido notoriamente su lugar en la discusión pública y académica; y también en la política, que, en su mejor sentido, consiste precisamente en la búsqueda, propuesta y concreción de modelos o estilos de sociedad. En estos últimos años, después del fracaso del liberalismo económico con autoritarismo político, las controversias sobre la administración de la coyuntura en una crisis aguda ha desplazado del debate económico a temas más vinculados con la trayectoria de largo plazo.

Es comprensible que una crisis tan profunda y compleja como ésta, caracterizada por la deuda externa, suscite las mayores preocupaciones, los mayores esfuerzos. Sin embargo, la forma de hacerle frente no debiera desvincularse de una política global, de más largo plazo. Es crucial, es imprescindible, volver a examinar las alternativas de ese largo plazo, las que pueden considerarse como modelos, como estilos, o como proyectos políticos. El pensamiento de Prebisch constituye para ellas un aporte original e importante, basado en la experiencia histórica nuestra. Es necesario mantener ese pensamiento vivo, ex-

¹⁹M. Dinenzon y B. Hopenhayn (1987): El régimen monetario internacional y la crisis de la deuda, CISEA, Buenos Aires.

poniéndolo y discutiéndolo, por amor y respeto a la memoria de Prebisch y al futuro de nuestros pueblos.

A la búsqueda de explicaciones válidas y propuestas útiles dedicó Prebisch su vida. En sus últimos aportes, los más ricos y ambiciosos probablemente, se propuso "ofrecer a la discusión teórica algunos lineamientos de una posible transformación" del capitalismo periférico. Su preocupación central era encontrar "maneras de eliminar las tendencias excluyentes y conflictivas

del sistema vigente", en forma "compatible con nuestro concepto de la democracia y de los valores humanos".

Valga para el final de este homenaje a Prebisch volver a citar sus palabras, que en clara síntesis plantean el problema y la propuesta: "Equidad distributiva, vigor del desarrollo y nuevas formas institucionales de una democracia genuinamente participativa. Tales son los grandes objetivos que me han guiado en la teoría de la transformación".

Raúl Prebisch, banquero central*

*Felipe Pazos***

Este artículo se refiere a un período poco examinado de la vida de Raúl Prebisch: su papel como Presidente del Banco Central de Argentina. Para ello, en primer lugar, se entregan antecedentes sobre la política económica nacional, la creación del Banco Central y las tareas que le competían durante este período.

En particular se analizan el saneamiento y la descongestión del sistema bancario, la Ley de Bancos y la inspección bancaria, la formación de ese mercado de títulos, las operaciones de mercado abierto y de redescuento y la política cambiaria. Se estudian los efectos de este conjunto de políticas en las fases ascendente y descendente del ciclo 1935-1939 y también su relación con las nuevas condiciones creadas por la segunda guerra mundial.

Por último, se examina qué enseñanzas para la situación actual pueden obtenerse de la gestión monetaria analizada.

*Trabajo preparado para el libro de homenaje a la memoria de Alfredo Machado Gómez.

**Asesor del Banco Central de Venezuela.

Introducción

La carrera internacional de Raúl Prebisch es ampliamente conocida por todos los economistas, dentro y fuera de la América Latina, y por muchos latinoamericanos ajenos a nuestra profesión; pero su carrera nacional es casi ignorada, aun por economistas de habla española especializados en teoría y política monetaria. Sin embargo, la fase nacional de su vida fue tan extraordinaria y fructífera como su carrera posterior en las Naciones Unidas. Recordemos que en 1948, cuando fue nombrado Consultor de la Comisión Económica para América Latina, Raúl Prebisch tenía 47 años de edad y había desarrollado ya una brillante labor en los años 1930 a 1943, primero como Subsecretario de Hacienda y después como Gerente General del Banco Central de la República Argentina. De 1944 a 1948, Prebisch trabajó como consultor profesional, asesorando a diversos gobiernos y organismos oficiales, entre ellos al Banco de México. En éste sostuvo, en 1945, sus Conversaciones sobre Banca Central, publicadas varios años después, conjuntamente con las memorias de 1935-1943, por el Banco Central de la República Argentina, en dos volúmenes que deberían ser lectura obligada para todos los estudiosos de política monetaria¹. También durante su período de consultor, Prebisch fue contratado en 1947 por el Banco Central de Venezuela, al que presentó un informe que fue publicado posteriormente en la *Revista de Hacienda de Venezuela*². En su informe, Raúl Prebisch ponía gran énfasis en regularizar el crecimiento económico de Venezuela, para lo cual recomendaba la creación de un fondo anticíclico de Bs.100 millones, equivalentes en aquel momento a alrededor de 8.0% de los ingresos fiscales, constituido por aportes del Tesoro pero administrado por el Banco Central.

En 1949, Prebisch entró a trabajar como asesor de la Comisión Económica para América Latina, donde inició su carrera internacional escribiendo su famoso informe sobre el deterioro de los términos de intercambio. Después fue Secre-

¹Banco Central de la República Argentina (1972): *La creación del Banco Central y la experiencia monetaria argentina entre los años 1935-1973*, Buenos Aires.

²Raúl Prebisch (1948): Dictamen acerca de los anteproyectos sobre Banco Central y Bancos. *Revista de Hacienda*, Caracas, septiembre.

tario Ejecutivo de la propia Comisión, de UNCTAD y de ILPES, y asesor del Secretario General de las Naciones Unidas. Pero en este trabajo, examiné sólo su gestión como banquero central.

1. *Relación personal*

Oí por primera vez el nombre de Raúl Prebisch, en abril o mayo de 1945, de labios de Roberto Triffin, que se refirió a él como a uno de los mejores economistas que había conocido. Como Roberto Triffin conocía a todos los grandes economistas de la época, pensé que exageraba, pero comprendí después que no era así. En todo caso, haber oído el nombre de Prebisch por primera vez 11 años después de empezar a estudiar economía, y 5 años después de haber escrito un libro sobre problemas monetarios, muestra la falta de comunicación entre los economistas latinoamericanos existente en esa época y, desde luego, no habla demasiado bien de mi cultura. Sin embargo, debo decir en defensa propia que yo sabía que el Banco Central de la República Argentina había aplicado alrededor de 1940 innovadoras políticas anticíclicas, repetidamente elogiadas por la Liga de las Naciones en sus Anuarios sobre Moneda y Banca. Estaba enterado de las sobresalientes políticas monetarias de la Argentina, pero no conocía el nombre de la persona que las había ideado y puesto en práctica, y que había explicado su propósito y significado en la prosa tersa y clara de las memorias anuales del Banco Central de la República Argentina.

Año y medio después conocí a Prebisch en México, en la Primera Conferencia de Técnicos de Banca Central del Continente Americano, celebrada en setiembre de 1946, e inicié una amistad que se mantuvo durante muy cerca de cuarenta años, y que cesó sólo con su muerte en agosto de 1986. Como he dicho repetidamente, sentí por él una admiración tan grande como la que puede sentir un hombre por otro.

2. *Eficacia de la política económica argentina en 1930-1943*

De 1930 a 1935, Raúl Prebisch fue Subsecretario de Hacienda y principal asesor económico del Gobierno argentino; y de 1935, año en que se creó el Banco Central, a 1943 fue su Gerente General, su principal economista, y la persona que formulaba y decidía su política. De 1930 a

1943, la política económica de la Argentina estuvo, en gran medida, bajo su responsabilidad; y es a él a quien hay que atribuir su éxito. Argentina fue uno de los países más severamente afectados por la Gran Depresión. Como muestra el cuadro 1, los ingresos de exportación y las entradas de capital cayeron tan abruptamente, que en 1933 las importaciones habían bajado, en términos reales, a 42% de su nivel de 1929; sin embargo, la política económica aplicada en el país redujo la contracción del producto interno bruto real a sólo 86% del nivel máximo alcanzado en 1929. En 1939, el producto interno real era 15% superior al de diez años antes. La política económica en la Argentina fue, por consiguiente, mucho más eficaz que en los Estados Unidos, donde el ingreso real había sufrido una contracción de 31% en 1933 y sólo se había recuperado en 1939, cuando su nivel real era apenas 1.3% más alto que antes de la depresión.

Cuadro 1
ARGENTINA: EVOLUCION DE LA ECONOMIA
1929-1943
(1929 = 100)

	1933	1935	1939	1943
Exportaciones	51.7	72.4	72.6	101.3
Importaciones	42.2	60.4	74.0	47.2
Producción industrial	101.9	116.9	153.8	176.4
PIB en términos reales	85.6	88.7	114.7	153.6
Costo de la vida	78.6	82.1	92.9	103.6
Precios al por mayor	89.6	100.4	112.5	201.2

Fuente: Carlos F. Díaz-Alejandro (1970): *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, Yale University Press.

Entre 1932 y 1939, la industria manufacturera de la Argentina creció a un promedio de 7.1% anual o, haciendo cálculos a partir del nivel máximo alcanzado en 1929, a una tasa anual de 4.4%, muy superior al 2.5% registrado en 1944-1955, años que generalmente se consideran como los del gran impulso industrial en la historia moderna del país. Para completar esta breve reseña de la economía argentina durante la Gran Depresión debe recordarse que en 1939 los precios al por mayor eran sólo 12.5% más altos que en 1929 y que el índice del costo de la vida estaba prácticamente al mismo nivel.

3. Creación del Banco Central

Durante la gestión de Raúl Prebisch como Subsecretario de Hacienda, una de sus actividades principales fue trabajar en la preparación de un proyecto de ley de Banco Central, institución que no existía en Argentina. Había, sí, dos entidades que realizaban entre ambas, en forma imperfecta, sus funciones: la Caja de Conversión, que emitía moneda nacional a cambio de divisas, y que excepcionalmente era autorizada a comprar valores del Estado; y el Banco de la Nación Argentina, que era el depositario y agente fiscal del Gobierno, y que excepcionalmente hacía préstamos a los otros bancos. Además, a comienzos de la Gran Depresión se estableció la Oficina de Control de Cambios, también con funciones estrechamente relacionadas con la banca central. Sin embargo, había consenso en que el sistema funcionaba mal y, a pesar del temor de que la creación de un Banco Central provocase inflación, se comprendía la necesidad de establecerlo.

En 1932, Raúl Prebisch fue el miembro más activo de una comisión organizada para preparar el proyecto de ley de Banco Central. Al parecer, la comisión no llegó a completar su trabajo, porque un nuevo Ministro de Hacienda decidió encomendar la tarea a un técnico extranjero. Pidió al Banco de Inglaterra los servicios de Sir Otto Niemeyer, quien redactó un proyecto de ley que fue enviado al Congreso, aunque modificado y suplementado por técnicos argentinos, especialmente por Raúl Prebisch quien, al aprobarse la ley, sería nombrado primer Gerente General de la institución. Yo tengo la convicción de que las disposiciones de la ley que dieron al Banco su extraordinaria eficacia, así como las instituciones auxiliares que contribuyeron a su éxito, fueron obra de éste.

En las Conversaciones sostenidas en el Banco de México en 1944 sobre la experiencia monetaria argentina, que, como dije antes, debieran ser lectura obligatoria en todas nuestras cátedras de moneda y banca, Raúl Prebisch tuvo el buen gusto de no atribuirse explícitamente las modificaciones al proyecto Niemeyer, pero lo hizo implícitamente al narrar el proceso, en palabras que merecen citarse literalmente, tanto por la luz que arrojan sobre la paternidad de la legislación, como por mostrar la extraordinaria previsión con que ésta fue preparada. Dice así Prebisch:

“El Ministro de Hacienda Hueyo, que había formado parte de la Comisión que proyectó el Banco Central bajo el Ministerio de Uriburu, abandona la idea de la revaluación del oro y se limita a proyectar una Ley de Bancos y algunas reformas de la ley de Redescuentos, destinadas a facilitar fondos a los bancos con inmobilizaciones. Al mismo tiempo solicita el asesoramiento de Sir Otto Niemeyer, del Banco de Inglaterra, quien a comienzos de 1933 elabora un proyecto de Banco Central y otro de Ley de Bancos. En 1934 llega al Ministerio el doctor Pinedo y emprende la reforma del régimen de moneda y bancos. Los proyectos que envía al Congreso se ajustan a los de Sir Otto Niemeyer en su estructura y disposiciones técnicas; hay, sin embargo, diferencias fundamentales de concepción de la política bancaria, tanto en lo que concierne a la situación bancaria presente, como al desarrollo futuro de esa política. Veamos en qué consisten estas diferencias:

“En cuanto a la situación bancaria, los proyectos de Niemeyer no preconizan medida alguna de saneamiento; en cambio, los nuevos proyectos crean con este objetivo el Instituto Movilizador con fondos de la revaluación del oro, según se ha visto. Se consideraba esencial el saneamiento bancario para que el Banco Central principiara a funcionar sin tropiezos ni desviaciones. En cuanto a la deuda flotante, mientras los nuevos proyectos acuden también a la revaluación para pagarla, el proyecto de Niemeyer propone, por el contrario, utilizar 130 millones de fondos del Tesoro para amortizarla y una parte de los beneficios del Banco Central.

“En cuanto a la política del Banco Central las diferencias fundamentales son las siguientes:

“Primero: Los nuevos proyectos crean la Inspección de Bancos como dependencia del Banco Central, con amplias facultades de examen de la situación de los establecimientos de crédito. En cambio, en los proyectos de Niemeyer, solamente se exige a los bancos la presentación de balances al mismo Banco.

“Segundo: En los nuevos proyectos se da al Banco Central un instrumento de absorción de fondos sobrantes en el mercado a fin de actuar en el proceso cíclico. En los proyectos de Niemeyer no se hace referencia alguna a un instrumento de esta naturaleza.

“Tercero: Mientras en los proyectos de Nie-

meyer el Banco Central podía tener divisas sin limitación alguna, en los nuevos proyectos del Gobierno solamente puede tener en divisas un 20 por ciento del total de oro y divisas, y el resto debía estar completamente en metálico; y de este 20 por ciento en divisas solamente la mitad podía computarse en el cálculo de la reserva legal del Banco Central.

“Cuarto: En los proyectos de Niemeyer se dispone la elevación de la tasa de redescuento del Banco Central cuando la proporción de la reserva monetaria con respecto a los billetes sea inferior al 33 por ciento. En los nuevos proyectos del Gobierno se suprime esta medida restrictiva que sin duda habría tenido serias repercusiones sobre la situación económica general en caso de aplicarse en una fase de descenso cíclico y exportaciones de oro.

“Quinto: Mientras los nuevos proyectos del Gobierno, teniendo en cuenta la índole de las carteras bancarias y las modalidades de nuestros bancos, admiten el redescuento de papel de una sola firma, más la firma del banco que redescuenta, el proyecto de Niemeyer exige dos firmas independientemente de la bancaria y elimina el papel industrial del redescuento.

“Del cotejo que acaba de realizarse se desprende claramente que nuestra Ley de Banco Central ha hecho el esfuerzo de adaptar al medio argentino el proyecto de Niemeyer, modificándolo en tal forma que se ajuste a la realidad de nuestro país³.

Como se ve, fueron obra de Prebisch el Instituto Movilizador, el servicio de Inspección Bancaria adscrito al Banco Central, y la autorización para vender y recomprar los Bonos Consolidados del Tesoro, es decir, las creaciones originales de la Ley y los instrumentos con los que el Banco Central realizó su extraordinaria labor durante sus primeros ocho años.

4. Situación económica al crearse el Banco Central y tareas a las que tenía que hacer frente

En 1935, al iniciar sus operaciones al Banco Central, la Argentina, gracias a la política de industrialización seguida por el Gobierno y gracias también a la recuperación parcial del mercado

externo, había superado en gran medida la crisis de 1929-1930. En dicho año, los ingresos y egresos corrientes del Gobierno ya se habían equilibrado, debido a la reducción del gasto público, a la reforma tributaria y a las mayores recaudaciones resultantes de la expansión del producto nacional. Igualmente, la balanza de pagos había recobrado su equilibrio, y el sistema cambiario se había estabilizado, al operar con un sistema de cambio dual en que el tipo libre fluctuaba alrededor de una cotización que sobrepasaba solamente por un estrecho margen el tipo de cambio oficial.

Todos los avances descritos, logrados antes de crearse el Banco Central, habían sido realizados en gran parte gracias a la gestión de quien habría de ser después su primer Gerente General. Como Subsecretario de Hacienda y principal consejero económico del Gobierno, Raúl Prebisch había sido el factor decisivo en la adopción de una política moderada de protección arancelaria, que había promovido la creación de nuevas industrias; había reducido el gasto público; había establecido el impuesto sobre la renta; y había organizado el sistema de cambio dual, en que el tipo libre subía en grado suficiente para desalentar la salida de capital, pero sin llegar a un nivel que provocase distorsiones económicas.

A pesar de los éxitos logrados, una parte considerable de la cartera de los bancos permanecía congelada. Tampoco se había desarrollado un mercado para valores públicos, ni de corto ni de largo plazo, lo que era necesario para canalizar una parte del ahorro hacia las inversiones públicas, así como para hacer posible la realización de operaciones de mercado abierto, a fin de absorber los excesos de liquidez en períodos de auge, y reinyectarlos a la economía en períodos de contracción. La congelación de las carteras bancarias había sido causada por la política de crédito excesivamente liberal seguida por los bancos en el período que precedió a la crisis; por la caída de los precios de los productos agrícolas de exportación y de los ingresos de los agricultores; y por la saturación de papeles del Gobierno. Por su parte, la inexistencia de un mercado para valores públicos era, en parte, consecuencia natural de la etapa de desarrollo económico del país, pero mucho más del desequilibrio en que habían estado las finanzas públicas hasta un año o dos antes, puesto que la Argentina ya generaba

³Banco Central de la República Argentina, *op. cit.* p. 267.

un volumen de ahorro suficiente para hacer posible encauzar una parte del mismo hacia la compra de títulos emitidos por el sector público.

Por el hecho mismo de su creación, el nuevo instituto unificó las funciones de banca central antes dispersas entre la Caja de Conversión, el Banco de la Nación Argentina y la Oficina de Control de Cambios, haciendo posible la realización más eficiente de las operaciones de Banco Central. Asimismo, a más del cumplimiento de sus funciones normales, la nueva institución tenía ante sí las siguientes tareas: a) sanear el sistema bancario; b) crear un mercado de valores públicos; y c) utilizar este mercado, conjuntamente con el sistema cambiario, para aplicar una política anticíclica que preparase el país para el descenso en los ingresos externos que debía esperarse dentro de los dos o tres años siguientes. Como se explica a continuación, el Banco Central cumplió estas tareas a cabalidad, en forma extremadamente eficiente.

5. Saneamiento y descongelación del sistema bancario

El saneamiento y descongelación del sistema bancario fue realizado mediante la revaluación de las reservas oro, cuando éstas fueron transferidas de la Caja de Conversión al Banco Central, y la asignación de las utilidades resultantes a la creación de una nueva entidad, el Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias, que compró a los bancos los valores públicos y los créditos privados en mora que tenían en cartera. El Instituto Movilizador fue, por consiguiente, creado en forma enteramente heterodoxa, que tenía un enorme potencial inflacionario; pero en vez de provocar una rápida espiral de precios y salarios, tuvo efectos altamente positivos, ya que descongeló la cartera de los bancos, hizo posible la creación de un mercado de valores públicos y capacitó al Banco Central para realizar operaciones de mercado abierto.

Las reservas oro de la Caja de Conversión estaban contabilizadas a su valor del decenio de 1920, antes de la devaluación de la libra y del dólar, y antes de la depreciación del peso argentino con relación a estas monedas; y, por ese motivo, la revaluación del oro casi duplicó su valor y produjo una utilidad contable de m\$*n* 701.1 millones, equivalente a una vez y media el valor del encaje mantenido por los bancos antes de la des-

congelación, que era de m\$*n* 485.3 millones. La utilización de esa suma para comprar activos congelados duplicaba con creces los encajes y hacía posible una expansión explosiva del crédito bancario; pero no provocó tal efecto porque el Banco Central reabsorbió una tercera parte del incremento de encajes mediante la venta de títulos, y persuadió a los bancos a no expandir sus préstamos. La eficacia del poder persuasivo del Banco Central fue reforzada por el hecho de que, como muestra el cuadro 2, los encajes habían caído a niveles sumamente bajos y que, a pesar de su enorme aumento, subieron a niveles sólo moderadamente más altos que los que habían tenido en el trienio 1926-1928. Además, las angustias de los años de congelación habían hecho mucho más cautelosa la actitud de los bancos.

De diciembre de 1934 a diciembre de 1935, el encaje mantenido por los bancos aumentó de 14.0% a 24.7% de sus depósitos; pero los préstamos subieron apenas en 1.7%, los medios de pago en circulación aumentaron en menos de 10.0% y el costo de la vida en sólo 4.5% (cuadro 3). Los precios al por mayor bajaron en 1.0%, y la cotización de la libra esterlina en el mercado libre bajó de 19.48 a 18.09. La explosión financiera que podría haberse temido, no se produjo. ¡Al crear el Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias, Raúl Prebisch jugó con dinamita, pero supo evitar que ésta explotara!

Cuadro 2
ARGENTINA: DEPOSITOS Y ENCAJES BANCARIOS,
1926-1935
(Saldo de fin de año en millones de m\$*n*)

	Depósitos	Efectivo	Encaje (%)
1926	3 347	618	18.5
1927	3 477	635	18.3
1928	3 836	909	23.7
1929	3 986	705	17.7
1930	3 913	528	13.5
1931	3 731	484	13.0
1932	3 536	596	16.9
1933	3 514	609	17.3
1934	3 465	485	14.0
1935	3 357	827	24.7

Fuente: Banco Central de la República Argentina, *Memoria anual*, 1935.

Cuadro 3
ARGENTINA: CIFRAS COMPARATIVAS, 1934-1935

	Diciembre 1934	Diciembre 1935	Diferencia %
Efectivo	485	827	70.5
Depósitos	3 465	3 357	-3.1
Encaje	14.0	24.7	76.4
Préstamos	2 821 ^a	2 870	1.7
Medios de pago	2 010	2 190	9.0
Costo de la vida	100.0	104.5	4.5
Precios al por mayor	100.0	99.0	-1.0
Libra esterlina	19.48	18.09	-7.1

Fuente: Banco Central de la República Argentina, *Memoria anual, 1935* y *Suplemento estadístico*, agosto 1937.

^aPréstamos totales menos préstamos que fueron absorbidos por el Instituto Movilizador en mayo de 1935.

6. Ley de bancos e inspección bancaria

Conjuntamente con las leyes por las que se crearon el Banco Central y el Instituto Movilizador, el Congreso promulgó una Ley General de Bancos que prohibía a los bancos de depósito prestar a largo plazo y poseer bienes raíces o acciones de empresas, operaciones que hasta entonces habían podido hacer y que eran en parte causa de la congelación de sus carteras; y para hacer cumplir estas normas y vigilar el desenvolvimiento de las operaciones bancarias, la Ley del Banco Central dispuso que éste organizase un departamento de inspección.

La Ley General de Bancos fue una ley ortodoxa, que se ajustó a las disposiciones normales en la legislación sobre la materia; y la organización de un sistema de inspección bancaria fue, también, una medida ortodoxa, pero no así su adscripción al Banco Central, que era una práctica enteramente excepcional en aquella época. En los países en los que entonces existía inspección bancaria, ésta era una función ejercida por una entidad autónoma, adscrita generalmente al Ministerio de Hacienda; pero Raúl Prebisch comprendió que la supervisión sería mucho más eficaz si estaba respaldada por la presión económica del prestamista de última instancia, y tuvo en cuenta, además, que los inspectores podrían per-

cibir sueldos más altos, y gozar de mayor estabilidad, si eran funcionarios del Banco Central. Este criterio, excepcional en 1935, ha ido generalizándose con el tiempo, al punto que en la actualidad 14 de 22 países de América Latina tienen la Superintendencia adscrita al Banco Central o a la Junta Monetaria⁴.

7. Formación de un mercado de títulos

El instrumento principal de política monetaria del Banco Central de la República Argentina en la época de Prebisch fue la compra y venta de títulos en el mercado abierto. Esta ha sido también la política más empleada desde finales del siglo XIX, y especialmente desde la terminación de la primera guerra mundial, por los bancos centrales de los países financieramente desarrollados. Generalmente se cree, como creía yo hasta fecha muy reciente, que Prebisch había podido utilizar ese instrumento porque existía ya en la Argentina un mercado de títulos, pero, como vimos anteriormente, eso no era así. El mercado monetario se creó en la Argentina al establecerse el Banco Central. Se formó gracias, en primer lugar, a la expansión de liquidez resultante de la revaluación del oro y de su aplicación a descongelar la cartera de los bancos; pero también, y en medida igualmente importante, por la política de capacitar al Banco Central para emitir y vender certificados de participación en los bonos consolidados del Tesoro Nacional, que el Banco había recibido de la Caja de Conversión en garantía parcial de la emisión monetaria, porque los certificados eran títulos más fáciles de colocar en el mercado, por ser de corto plazo y por gozar de la doble garantía del Gobierno y del Banco Central.

Antes de que la Argentina iniciara esta práctica, los estudiosos de estas cuestiones pensábamos que un Banco Central no debía emitir y vender obligaciones como medio de contraer el circulante, porque esto debilitaría la confianza del público, que podría pensar que el Banco Central estaba falto de recursos. Tanto es así, que en 1941 la Misión White, que hizo los estudios para la organización del Banco Nacional de Cuba, recomendó un complejo mecanismo de absorción de fondos en que las obligaciones eran emitidas

⁴Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (1982): *Informe sobre supervisión y fiscalización bancaria*. México, p. 21.

por el Fondo de Estabilización de la Moneda, que era una cuenta del Banco Central más bien que una institución propiamente dicha⁵. Raúl Prebisch no tuvo ese temor y, desde el principio mismo de las operaciones del Banco Central de la República Argentina, en mayo de 1935, emitió, y vendió certificados de participación en los bonos consolidados del Tesoro Nacional. Nadie pensó que estas obligaciones eran emitidas porque el Banco Central necesitase recursos, y todo el mundo confió en la solvencia de los títulos, que tuvieron aceptación inmediata.

El factor más importante en la creación del mercado de títulos fue, sin embargo, la enorme masa monetaria inyectada por el Instituto Movilizador, que puso a los bancos en condiciones de comprar los certificados de participación en los bonos consolidados del Tesoro y, más tarde, otros títulos del Banco Central y letras de tesorería. Las operaciones de descongelación del Instituto casi duplicaron las reservas de los bancos y les dieron fondos más que suficientes para comprar los títulos del Banco Central.

8. Operaciones de mercado abierto

En 1935, la economía argentina estaba creciendo a una tasa anual de 4.5% y generando un producto territorial bruto cercano al 90.0% de su nivel de 1929. Ni la tasa de crecimiento ni el grado de utilización del aparato productivo hacían aconsejable aplicar una política monetaria dirigida a frenar la expansión, pero la enorme cantidad de liquidez inyectada para sanear el sistema bancario podía servir de base a un gran aumento de los préstamos, de los medios de pago, de la demanda agregada, de las importaciones y de los precios. Era necesario pues, absorber la liquidez sobrante, por lo que el Banco Central inició de inmediato una política de emisión y venta de certificados de participación en los bonos consolidados del Tesoro Nacional que tenía en su cartera. Los certificados se emitían con un vencimiento de 90 días y un rendimiento de 2.75% anual, y se ofrecían en licitación con la garantía de ser readquiridos al precio de venta. Desde un principio se vendieron con prima, lo que hizo bajar su rendi-

miento a 2.52% y 1.98% y 1.72% en diciembre de 1935, 1936 y 1937, respectivamente.

Antes de terminar el año 1936, el Banco alcanzó un volumen de venta de m\$*n* 400 millones, que era el monto de bonos consolidados que tenía en cartera, por lo que procedió entonces a colocar letras de tesorería (el producto de cuya venta se aplicaba a retirar deuda pública), y emitió después certificados de custodia de oro y divisas, habiendo llegado en agosto de 1937 a tener colocados m\$*n* 741 millones en los tres tipos de valores⁶; pero, como muestra el cuadro 4, las disponibilidades líquidas del sistema bancario habían comenzado a bajar desde el mes anterior, cuando habían llegado a un máximo de m\$*n* 1 543 millones. Por este motivo, el Banco Central disminuyó rápidamente su venta de valores, bajándola a m\$*n* 373 millones en diciembre de 1938 y cantidades progresivamente menores en los años siguientes. A fines de 1941, el Banco Central todavía emitía y vendía m\$*n* 30 millones en certificados, pero probablemente lo hacía para conservar un instrumento que podía volver a necesitar en el futuro.

En sus Conversaciones sostenidas en el Banco de México, Prebisch explica que el Banco Central comprendía que hubiera sido mucho mejor vender los títulos a los depositantes más bien que a los bancos, porque así se hubiese reducido simultáneamente el poder de compra del público y la capacidad de préstamos de los bancos, y porque esta última quedaba reducida en una forma más efectiva, que escapaba a la posible decisión posterior de los bancos de recuperarla. La venta de títulos de corto plazo a los bancos permite a éstos recuperar su capacidad de préstamo al vencer el plazo con sólo no volver a comprar, cosa que está fuera de su alcance si los títulos han sido vendidos al público, y las disponibilidades de los bancos se han reducido porque el público ha comprado los títulos girando contra sus depósitos en los bancos. El Banco Central de la República Argentina no pudo, sin embargo, vender títulos al público porque, en el caso de los certifica-

⁵Estas recomendaciones fueron cumplidas siete años después, cuando fue creado el Banco Nacional de Cuba, pero éste nunca emitió obligaciones, ni a nombre propio, ni a nombre del Fondo de Estabilización de la Moneda.

⁶Además de vender certificados y letras, el Banco había comprado dólares por un monto de m\$*n* 207 millones con recursos del Fondo de Divisas, lo que implicaba también una operación de esterilización de fondos. De acuerdo con nuestras cifras, las operaciones de esterilización llegaron a alcanzar un máximo de m\$*n* 948 millones; pero, según Nurkse, su monto sobrepasaba en junio de 1937 los m\$*n* 1 000 millones.

Cuadro 4
 ARGENTINA: DISPONIBILIDADES LIQUIDAS Y ABSORCION, 1934-1938
 (Millones de m\$*n*)

		Disponibilidades líquidas	Absorción por el BC	Efectivo	Depósitos	% de encaje	Préstamos
Diciembre	1934	485	—	485	3 465	14.0	3 424
Mayo	1935	926	—	926	3 338	27.7	2 821
Diciembre	1935	1 022	195	825	3 357	24.7	2 870
Junio	1936	1 036	343	723	3 510	20.6	2 960
Diciembre	1936	1 237	464	772	3 668	21.0	3 010
Julio	1937	1 543	713	830	3 915	21.2	3 140
Diciembre	1937	1 297	607	690	3 881	17.8	3 075
Junio	1938	1 133	482	651	3 829	17.0	3 160
Diciembre	1938	1 005	374	631	3 790	16.6	3 290

Fuente: Banco Central de la República Argentina, memorias anuales y suplementos estadísticos.

dos de participación, la Ley se lo prohibía, y en el caso de los otros títulos, los bancos se opusieron por considerar que el Banco Central no debía captar recursos del público en competencia con ellos.

Este aspecto de la experiencia argentina es de gran interés, porque el argumento de que el Banco Central no debe competir con los bancos ha sido el principal obstáculo a la utilización de un instrumento de política tan importante como la compra y venta en mercado abierto de títulos emitidos por el propio Banco Central. El argumento no es válido, porque la venta de títulos propios no es una forma de competencia sino de regulación monetaria, que puede utilizarse en vez de elevar los requisitos de encaje, pero ha sido un argumento eficaz para impedir la utilización de este instrumento.

9. Política de persuasión

A pesar de haber sido brillantemente concebida y ejecutada, la política de absorción de fondos no hubiera podido evitar una fuerte expansión de los préstamos bancarios si el Banco Central no hubiera desarrollado una gestión eficaz para persuadir a los bancos a seguir una política de crédito prudente. En efecto, la venta de valores nunca llegó a hacer descender el efectivo de los bancos por debajo de 21.0% de los depósitos, que era casi el doble del encaje mínimo requerido por

la ley⁷, lo que hizo posible que, apenas aumentados sus encajes, los bancos desarrollasen una aguda competencia entre sí, disponiendo visitas a clientes de entidades rivales para ofrecerles crédito a tasas más bajas de interés. Esto preocupó seriamente al Banco Central, no sólo por razones monetarias sino porque, conociendo la situación, sabía que no era aquel el momento propicio para disminuir ganancias y entrar en operaciones arriesgadas, ya que aún había muchos quebrantos por sanear. El Banco Central llamó a los bancos y les aconsejó coordinar su política y concertar un convenio entre ellos, comprometiéndose a no reducir la tasa de interés por debajo de 4%. Al principio los bancos opusieron resistencia, pero el Banco Central insistió y se firmó el convenio.

Conjuntamente con el éxito de su esfuerzo por contener la indebida expansión del crédito, el Banco Central recomendó a los bancos, y éstos aceptaron, no pagar dividendos superiores a 5%, a fin de constituir reservas. Sin el apoyo de ninguna disposición legal, simplemente por medio de la persuasión, el Banco Central logró que los bancos destinaran la mayor parte de sus utilidades a aumentar sus capitales.

⁷La ley exigía un encaje mínimo de 16.0% sobre depósitos a la vista y de 8.0% sobre depósitos a plazo. Como los primeros sumaban alrededor de un tercio del total, y los segundos alrededor de dos tercios, el encaje mínimo medio estaba entre 10.0% y 11.0%.

10. Redescuento

Durante la gerencia de Prebisch, el Banco Central de la República Argentina no efectuó prácticamente operaciones de redescuento; mejor dicho, las hizo pero solamente durante un breve período en 1940, y por cantidades relativamente pequeñas. En mayo de ese año, el recrudecimiento de la guerra mundial provocó un gran sacudimiento bursátil y una situación de intranquilidad en los bancos, que temían una fuerte contracción del comercio exterior. El Banco Central intervino decididamente en la Bolsa comprando cantidades considerables de títulos, lo que estabilizó las cotizaciones, y pidió a los bancos "que evitaran restricciones en los créditos que pudieran perturbar la evolución de los negocios y provocar innecesarias liquidaciones", comunicándoles que "si, a pesar de su desahogada posición de efectivo, tuviesen necesidad de utilizar el instrumento que la ley ha puesto en manos del Banco Central para facilitar el desenvolvimiento bancario los bancos podrán redescantar el papel elegible de su cartera en la medida que se requiera". En respuesta a esa invitación, "bancos muy importantes comunicaron su determinación de hacer uso del redescuento de inmediato, no obstante la abundancia de sus disponibilidades, como manifestación expresa de dar a la plaza todos los recursos que ésta necesite"⁸. En junio, el Banco Central concedió redescuentos por m\$ 79 millones (equivalente a alrededor de 10% de las existencias de efectivo de los bancos en aquel momento), que fueron pagados en su totalidad antes de comenzar el año siguiente.

En sus Conversaciones sostenidas en el Banco de México, Prebisch habló del redescuento solamente en una de las últimas sesiones, para decir que no lo había mencionado como un instrumento de política expansiva, porque "en la fase descendente del ciclo las actividades privadas no se sienten inclinadas a usar más crédito para expandir sus negocios, puesto que, en general, el ambiente psicológico es más bien de desgaño que de optimismo"⁹. Prebisch no habló del redescuento como política restrictiva, porque el

Banco Central de la República Argentina no lo hubiera podido utilizar en sus comienzos, dado el enorme exceso de liquidez creado por la política de saneamiento bancario.

11. Asesoramiento al Gobierno

En sus dos primeros años, el Banco no parece haber ejercido su función de consejero económico del Gobierno, al menos en cuestiones suficientemente importantes para ser mencionadas en las *Memorias* o en las Conversaciones sostenidas en el Banco de México; pero, al entrar el país en una nueva fase cíclica descendente, el Banco Central ejerció cabalmente esa función. Cuando cayeron las exportaciones en el segundo semestre de 1937, y la caída comenzó a repercutir en la actividad interna, el Banco recomendó contrarrestar la contracción. A este respecto, debemos citar textualmente a Prebisch: "¿Debe contribuir el Banco Central a que se comprima la actividad económica interna y lograr así el perfecto equilibrio del balance de pagos, o debe dar preeminencia a la actividad económica interna y buscar otros resortes para actuar sobre el balance de pagos? Tal fue la cuestión que se nos planteó a partir de segundo semestre de 1937 y, con tanto más fuerza cuanto más aguda era la fase descendente. No tarda en comprender el Banco Central su responsabilidad interna frente a la situación económica y sobre todo, frente al hecho nuevo en la vida argentina de una industria que trabajaba afanosamente desde hacía pocos años. Se inclina entonces a proteger la actividad económica interna y recurre nuevamente a las medidas de control de cambios para evitar que el nuevo poder de compra que crea el Banco de la Nación para ayudar a las actividades agrarias, y que luego se propaga por los distintos sectores de la economía, no repercuta sobre las importaciones, sino que siga circulando dentro del propio mercado local"¹⁰.

A fin de neutralizar la contracción, el Banco recomienda al Gobierno intensificar el control de cambios, que se había hecho casi nominal en la última parte de la fase ascendente; apoya la política del Gobierno de comprar las cosechas excedentes; y desempeña un papel decisivo en la ela-

⁸Banco Central de la República Argentina, *op. cit.*, p. 127.

⁹Banco Central de la República Argentina, *op. cit.*, p. 499.

¹⁰Banco Central de la República Argentina, *op. cit.*, p. 400.

boración del plan de reactivación económica, en cuyo texto se detecta, según Carlos Díaz, "el inconfundible estilo de Raúl Prebisch"¹¹.

12. Política cambiaria

En 1931, la crisis del comercio exterior y la fuga de capitales obligaron a la Argentina a establecer el control de cambios, inicialmente en un sistema rígido de cambio único, que intentaba regular todas las operaciones y, después, en un sistema de cambios diferenciales que controlaba alrededor de 85% de las transacciones y dejaba al mercado libre el 15% restante. El sistema establecía tres tipos: uno, de 15 pesos por libra esterlina para las exportaciones importantes, otro de 16 para las importaciones esenciales, y otro flotante para todas las demás transacciones corrientes y movimientos de capital. El Banco intervenía activamente en el mercado libre, no permitiendo que el tipo fluctuara más allá de un margen de 17 a 20 pesos por libra esterlina, es decir, un margen de 6.0% a 25.0% por encima del tipo de importación en el mercado oficial.

Sin entrar a discutir en detalle el sistema, ni las modificaciones que se le hicieron en 1935-1943, podemos decir que el control de cambios fue manejado con extraordinaria eficacia para estimular las exportaciones, frenar las importaciones, promover la industria nacional y suplementar la acción anticíclica de la política monetaria interna. En los períodos de aumento de las exportaciones, la afluencia de divisas presionaba hacia abajo el tipo libre y lo hacía descender a 17, pero el Banco Central entraba a comprar y no lo dejaba bajar de ese nivel. En los períodos de caída de las exportaciones, el tipo subía, contribuyendo a frenar la salida de divisas, pero el Banco entraba al mercado como vendedor, y no lo dejaba subir por encima de 20.

El mercado libre en la Argentina, en el período que estamos examinando, sirvió como válvula reguladora de los movimientos de capital, tanto nacional como extranjero, y como mecanismo de freno a las importaciones en la fase descendente del ciclo; y, como se mantuvo dentro de una franja de fluctuación estrecha, no provocó distorsiones de precios, ni ofreció un incentivo

apreciable a la violación de los controles. La amplitud moderada de las fluctuaciones se debió a la política de intervención del Banco Central; pero ésta tuvo éxito porque las expectativas del mercado lo hicieron posible. A todo lo largo del período, los inversionistas nacionales y extranjeros mantuvieron su fe en la economía argentina, estimando que ésta podía experimentar dificultades transitorias que aconsejasen transferencias temporales de capital, pero la tendencia a extraer capital se aplacaba cuando el tipo libre subía en 10%, 15% o, cuando más, 25%. Quienes extraían capital tenían fe en que las dificultades cesarían y que el precio de la libra y del dólar volvería a bajar.

Las Conversaciones sostenidas en el Banco de México muestran que Prebisch comprendía con gran claridad que no tiene sentido restringir cuantitativamente la importación de un producto por debajo de la demanda existente, y venderle divisas baratas al comerciante importador. En efecto, el bajo precio de éstas no favorece al consumidor sino al importador, ya que la restricción hace subir el precio de venta en el mercado nacional por encima del costo de importación, dando ganancias indebidas al intermediario. Prebisch ya comprendía en 1944 el efecto Sohmen, llamado así por haber sido descrito por primera vez, en 1958, por este autor, si bien había sido utilizado muchos años antes por Triffin, que basó en él su recomendación de que se eliminasen las restricciones cuantitativas a la importación en el Ecuador en 1947¹².

13. Efectos de la política anticíclica

En las secciones precedentes hemos examinado, una por una, las políticas aplicadas por el Banco Central de la República Argentina durante el período que se examina, es decir, las operaciones de mercado abierto, el redescuento, la persuasión al sector privado y el asesoramiento al Gobierno. Ahora veremos cuáles fueron sus efectos a lo largo del período: primero, en la fase cíclica ascendente, 1935-1937 en que se utilizaron para neutralizar presiones inflacionarias; después, en la fase cíclica descendente, 1938-1939, en que

¹¹Carlos F. Díaz-Alejandro (1970); *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*. Yale University Press, p. 105.

¹²Egon Sohmen (1958): The effect of devaluation on the price system, *Quarterly Journal of Economics*, mayo. Para la explicación de Prebisch, Banco Central de la República Argentina, *op. cit.* p. 308.

tuvieron por objetivo evitar la contracción de la economía real; y, por último, en los años 1940-1943, en que la tarea del Banco fue contrarrestar, suplementar y rectificar los graves efectos distorsionadores de la segunda guerra mundial.

Curiosamente, la primera política aplicada por el Banco Central no tuvo carácter anticíclico, sino potencialmente procíclico. Como vimos antes, esa primera medida del Banco, realizada a través de su institución auxiliar, el Instituto Movilizador, fue sanear la cartera de los bancos mediante la compra a éstos de valores del Gobierno y de créditos privados de dudoso cobro. Esta medida pudo haber tenido consecuencias explosivas, pero no fue así, porque sus posibles efectos inflacionarios quedaron neutralizados, o más que neutralizados, por las ventas de títulos y por la persuasión sobre los bancos. De hecho, el objetivo de la política anticíclica del Banco Central no fue tanto contrarrestar el efecto expansivo del alza de las exportaciones y de las entradas de capital, como esterilizar el exceso de liquidez en los bancos. Afortunadamente, esta política anuló la fuerza explosiva del saneamiento bancario e hizo de éste una medida de enormes beneficios para la nación, sin costo alguno para ella.

La eficacia de las políticas anticíclicas puede verse con gran claridad en el gráfico 1, que registra la evolución de los medios de pago y de las reservas en oro y divisas durante el período que se examina, mostrando el efecto de las variaciones de éstas sobre aquéllos, y, por residuo, el efecto de las variaciones del crédito interno. El gráfico 1 y el cuadro 5 están tomados, con ligeras adaptaciones, de las memorias del Banco Central, en las que Raúl Prebisch aplicó por primera vez una técnica de análisis que fue sistematizada y refinada después por Robert Triffin y que es utilizada hoy, con diversas variaciones y refinamientos, por los bancos centrales y por las instituciones monetarias internacionales¹³.

El gráfico 1 y el cuadro 5 muestran que la política anticíclica neutralizó enteramente al aumento potencial de la liquidez generado por el saneamiento bancario y contrarrestó también, en

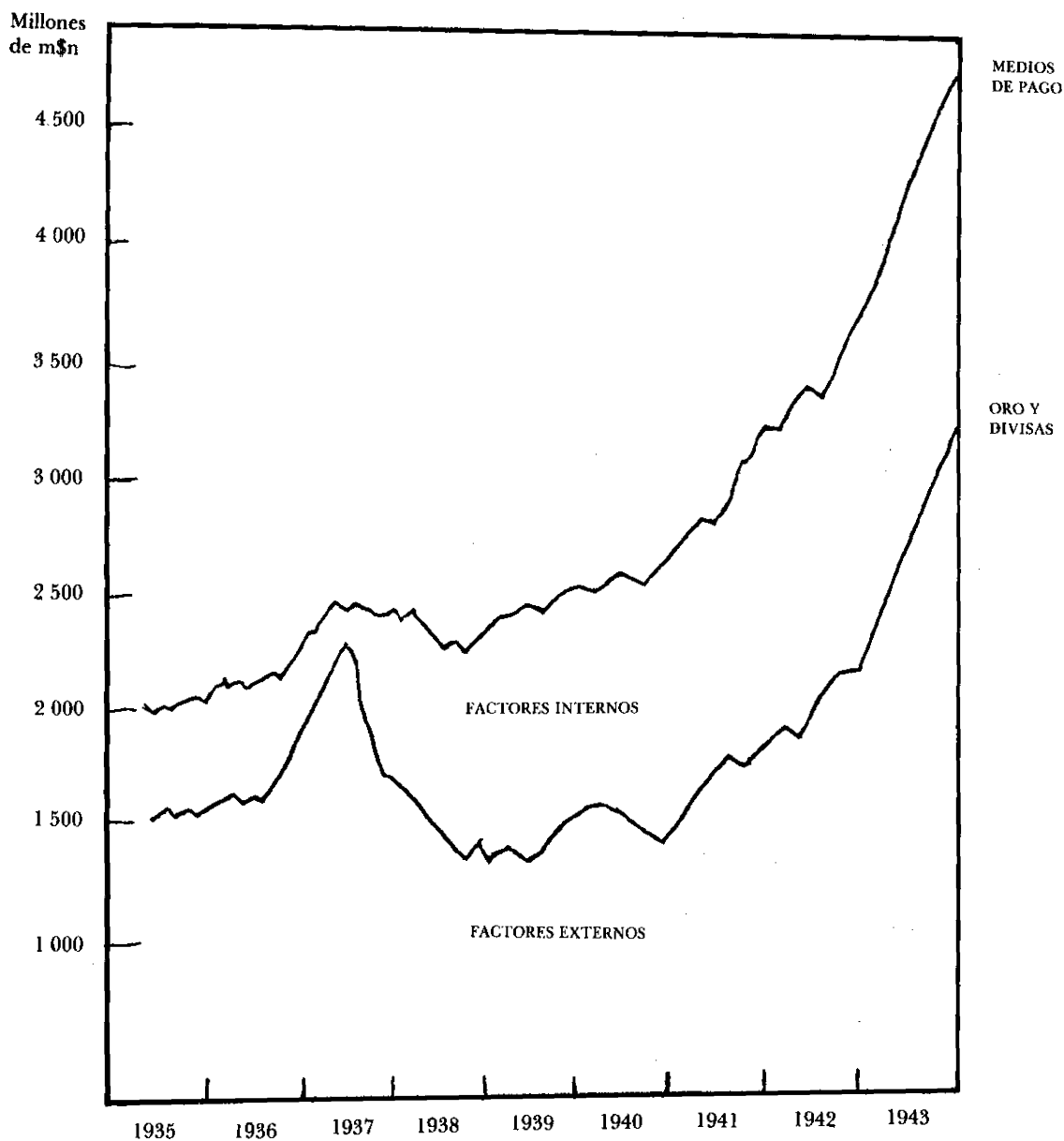
gran medida, el efecto monetario del incremento de reservas resultante del aumento de las exportaciones. Entre mayo de 1935 y julio de 1937, las reservas internacionales aumentaron en m\$ⁿ 840 millones, mientras que los medios de pago en circulación subieron sólo en m\$ⁿ 590 millones, lo que significa que la venta de títulos y los hábitos de ahorro del público esterilizaron m\$ⁿ 250 millones del aumento monetario potencial. Estos resultados parecen increíbles, aun para quienes tenemos una admiración sin límites por la gestión de Prebisch.

En julio de 1937 comenzaron a bajar las exportaciones, descenso que continuó hasta finales de 1938 y que redujo su valor en alrededor de 40% en año y medio. La caída de las exportaciones afectó la actividad económica interna y provocó una disminución de reservas, ante la cual el Banco recomendó al Gobierno que intensificara el control de cambios y que sometiera a licencia las importaciones, que estaban entrando sin ella, a través del mercado libre. Al propio tiempo, el Banco inició la política de readquisición de los títulos que había vendido en la fase ascendente del ciclo, lo que permitió a los bancos mantener, y aun aumentar ligeramente, su volumen de crédito. Además, la contracción económica redujo los depósitos a plazo, disminuyendo la absorción espontánea de medios de pago por parte del público. Entre julio de 1937 y diciembre de 1938, los medios de pago bajaron en sólo 6.8%, a pesar de que las reservas internacionales disminuyeron en 43.5%. Al año siguiente, 1938, las exportaciones recuperaron una parte de su valor perdido y los medios de pago aumentaron en medida aproximadamente igual que las reservas internacionales. En 1938, el producto interno bruto se contrajo en 2.8%, pero en 1939 se recuperó, aumentando en 4.5%.

En mayo de 1940, el recrudecimiento de la guerra cerró el mercado para los productos argentinos en el continente europeo, desplazó el comercio de importación hacia los Estados Unidos, y desequilibró los ingresos y egresos en divisas, creando una gran abundancia de libras esterlinas y una gran escasez de dólares, que obligó a la Argentina a establecer controles discriminatorios contra las importaciones procedentes de los Estados Unidos. Posteriormente, este país multiplicó sus compras de productos argentinos, pero mantuvo muy bajas sus ventas, debido a las esca-

¹³Robert Triffin (1946): *Esbozo general de un análisis de las series estadísticas monetarias y bancarias de América Latina sobre bases uniformes y comparables*, Primera Reunión de Técnicos sobre Problemas de Banca Central del Continente Americano, México.

Gráfico 1
 ARGENTINA: MEDIOS DE PAGO POR ORIGEN
 1935-1943



secas de guerra, por lo que la Argentina vio aumentar verticalmente sus reservas de oro y divisas. Entre 1940 y 1943, las reservas subieron a una tasa anual media de 37.5% haciendo crecer los medios de pago a una tasa anual media de 23.0% en los tres años. A pesar de las dificultades de la guerra y de la necesidad de financiar los excedentes de cosechas, el Banco Central pudo mantener el crecimiento de los medios de pago a

una tasa muy inferior al aumento de las reservas internacionales.

Las políticas del Banco Central durante la guerra fueron tan eficientes como las medidas anticíclicas de 1935-1939; pero fueron éstas, por su belleza técnica, las que provocaron atención internacional. En su conocido análisis de la experiencia monetaria internacional entre las dos guerras mundiales, Ragnar Nukse se refiere a la

Cuadro 5
 ARGENTINA: MEDIOS DE PAGO POR ORIGEN, 1935-1943
 (Millones de m\$n)

	1935 Mayo	1935 Dic.	1936 Dic.	1937 Julio	1937 Dic.	1938 Dic.	1939 Dic.	1940 Dic.	1941 Dic.	1942 Dic.	1943 Dic.
Factores externos ^a	1 460	1 480	2 000	2 300	1 700	1 300	1 480	1 400	1 870	2 360	3 650
Factores internos ^b	3 210	3 250	3 300	3 280	3 470	3 620	3 840	3 850	4 650	4 980	4 960
Total ^c	4 670	4 730	5 300	5 580	5 120	4 920	5 320	5 250	6 420	7 280	8 610
Menos absorción ^d	2 670	2 540	2 900	2 990	2 450	2 420	2 560	2 430	2 860	2 990	3 350
Medios de pago en circulación (M2) ^e	2 000	2 190	2 400	2 590	2 670	2 500	2 760	2 820	3 560	4 310	5 760

Fuente: Banco Central de la República Argentina, memorias anuales.

^a Reservas internacionales en oro y divisas.

^b Préstamos e inversiones del sistema bancario.

^c Suma de las dos cantidades anteriores. El total es equivalente a la suma de dinero y cuasidinerio (M2).

^d Depósitos de ahorro y a plazo, otras obligaciones a plazo de los bancos y absorción de fondos por el Fondo de Divisas.

^e Efectivo en poder del público más depósitos a la vista.

política monetaria argentina en los siguientes términos:

“Es Argentina la que ofrece el ejemplo más relevante de neutralización cíclica en ambos períodos, el de alza y el de recesión, durante los tres años 1936-1938. Aquí nuevamente, la época de mediados de 1937 constituyó el punto crítico. Los cambios en el mercado mundial afectaron a la balanza de pagos de Argentina con particular violencia, puesto que se reforzaron con una entrada de fondos exteriores antes y una salida de ellos después del punto crítico, así como por unas condiciones climáticas que produjeron una cosecha excepcionalmente buena, antes y otra muy mala inmediatamente después de dicho año. Las repercusiones de estos acontecimientos sobre la situación crediticia interna fueron sorprendentemente pequeñas, siendo ello debido a la notable política de “aislamiento” monetario adoptada, lo mismo en el período de alza que en el de depresión. La afluencia de cambios exteriores en 1936 y en los primeros meses de 1937 fue esterilizada, en primer término, mediante la venta de obligaciones del Banco Central, y, después de noviembre de 1936, mediante la cesión de certificados y letras de Tesorería al mercado para compras de divisas por cuenta del Gobierno... El cambio total absorbido de este modo alcanzó un má-

ximo de más de 1 000 millones de pesos en junio de 1937, que fueron vendidos durante los dieciocho meses subsiguientes y con el producto de esas ventas fueron pagadas las letras y certificados de Tesorería que habían sido emitidos para financiarlas... Gracias a la política de neutralización, la expansión monetaria en 1936-1937 fue moderada en comparación con el alza en las exportaciones y con la afluencia de fondos y, análogamente, la contracción en el crédito interno durante 1937-1938 fue ligera, en comparación con la reversión registrada en la balanza de pagos exteriores”¹⁴.

14. Modelo de leyes bancarias

La experiencia argentina sirvió de inspiración a Roberto Triffin en sus trabajos de revisión de la estructura y funciones de la banca central en países en desarrollo, que cristalizaron en las legislaciones de Paraguay, Guatemala, República Dominicana y Ecuador. Estas, a su vez, sirvieron en parte de modelo a las leyes creadoras de los Bancos Centrales de Cuba y Honduras, y a las modificaciones de las leyes bancarias en El Salvador y en

¹⁴Ragnar Nurkse (1968): *La experiencia monetaria internacional*, FMI-BID.CEMLA, México, p. 90.

Venezuela. La gestión de Raúl Prebisch fue, pues, la fuente de la banca central contemporánea en América Latina.

La belleza teórica de las nuevas leyes bancarias y la promesa que ofrecían de neutralizar el ciclo económico encendieron el entusiasmo de los economistas latinoamericanos. En consecuencia, depositamos nuestra fe en la política monetaria y cambiaría como instrumento clave para solucionar muchos de nuestros problemas, y concentramos nuestros esfuerzos en refinar al máximo posible las técnicas de análisis monetario y los instrumentos de control de los bancos centrales. Fue una época en que empleábamos largas horas en discutir cómo debía computarse la revaluación de las reservas en la clasificación de los medios de pago por origen, y en que tratábamos de crear controles de todas clases que diesen a un banco central una mayor capacidad para neutralizar las fluctuaciones externas.

El entusiasmo de los economistas latinoamericanos por las nuevas leyes bancarias, especialmente por sus disposiciones cambiarias, no se debió tanto a que nos ayudasen a neutralizar mejor el ciclo, sino a que hacían posible acelerar nuestra industrialización, porque nos permitían seguir invirtiendo y creciendo durante la fase descendente del ciclo: al caer las exportaciones, soltábamos el tipo de cambio para las importaciones de lujo, equilibrábamos nuestra balanza de pagos y seguíamos invirtiendo en industrias y en infraestructura. Queríamos aplicar la nueva política monetaria porque era un instrumento indirecto para promover la industrialización; pero cuando, gracias en gran parte a Prebisch, aprendimos la vía directa, no fue ya necesario dar un rodeo y nos dedicamos de lleno a la teoría y política de desarrollo. Además, la política de desarrollo podía aplicarse en forma anticíclica, intensificando la construcción de obras de infraestructura y la contratación de préstamos externos cuando caían las exportaciones, substituyendo así, al menos parcialmente, a la política monetaria en su función de neutralizar el ciclo. Y, en el terreno de los hechos, las fluctuaciones del comercio en la posguerra fueron mucho menores que en la anteguerra e hicieron mucho menos necesaria la aplicación de una política monetaria anticíclica.

El entusiasmo de los economistas latinoamericanos por la política monetaria tuvo su apogeo

después de 1945 y alcanzó su máximo nivel en las varias veces mencionada Primera Conferencia de Técnicos de Banca Central del Continente Americano. En el decenio de 1950 disminuyó rápidamente, porque el interés se desplazó hacia la teoría y política del desarrollo económico, y hacia el estudio de las causas de la inflación, que, antes de desarrollarse en el resto del mundo, había surgido como un problema muy grave en varios países de América Latina. En parte por este desplazamiento del interés y en parte por otras causas, los instrumentos adicionales de banca central creados por las nuevas legislaciones nunca fueron utilizados, ni a raíz de su creación ni en los años siguientes. De hecho, ningún banco central ha aplicado en las últimas cuatro décadas una política anticíclica activa, como la aplicada por Raúl Prebisch en la Argentina en 1935-1943.

15. *Factores que han desalentado la aplicación de una política monetaria anticíclica en América Latina en la posguerra*

La pérdida de interés de los economistas latinoamericanos por la política monetaria anticíclica, y la poca utilización de ésta por las autoridades financieras en las cuatro décadas transcurridas desde la terminación de la guerra, parecen deberse a diversas razones. Las más importantes de éstas parecen ser las siguientes: a) predominio de la política de desarrollo; b) posibilidad de aplicar la política de desarrollo en forma anticíclica; c) poca intensidad de las fluctuaciones del comercio internacional; d) gran resistencia del nuevo tipo de inflación a las restricciones del crédito, que provocaban graves contracciones económicas; e) imposibilidad de aplicar una política monetaria congruente durante una inflación con desempleo; f) elevación de las tasas de interés en los países industriales; g) exención de impuestos a las colocaciones extranjeras en los Estados Unidos; y h) crisis de la deuda.

Los fuertes movimientos de inflación surgidos en varios países latinoamericanos alrededor de 1950 hicieron que se diera, al principio, mucha importancia a la política monetaria. Sin embargo, estos movimientos inflacionarios mostraron gran resistencia a la restricción monetaria, que incidía mucho más sobre la producción que sobre los precios, provocando fuerte desempleo, a pesar del cual seguían subiendo los precios. La restricción monetaria provocaba una situación

de "estanflación", en la que la economía sufría simultáneamente de desempleo y de inflación; y ante esta situación, enteramente contraria a las enseñanzas de la teoría económica ¿qué política monetaria seguir: continuar restringiendo el crédito, con la esperanza de que, tras un tiempo suficientemente largo, bajasen los precios, o aflojar las riendas del crédito a fin de estimular la producción y el empleo? La "estanflación" impediría, y sigue impidiendo hoy, la aplicación de una política monetaria congruente.

A los factores que han desalentado o dificultado la aplicación de la política monetaria que se acaban de exponer, se han sumado, en tiempos más recientes, la subida de las tasas de interés en los países industriales, la exención de impuestos a las colocaciones extranjeras en los Estados Unidos, y la crisis de la deuda. Los dos primeros de estos factores han agravado la salida de capitales latinoamericanos, ya muy fuertemente estimulada por la inestabilidad cambiaria, y han creado dificultades adicionales a la política monetaria, poniéndola ante el dilema de subir las tasas de interés internas para retener los capitales, pero frenando la economía, o bajarlas para estimular la economía, pero intensificando la colocación de capitales en el exterior. El tercer factor, la crisis de la deuda, ha creado gravísimas dificultades a la política monetaria al succionar una enorme cantidad de recursos.

16. *¿Qué enseñanzas podemos derivar de la gestión monetaria de Prebisch?*

El rápido examen que acabamos de hacer de las dificultades con que ha tropezado la política monetaria en los últimos cuarenta años nos da, en principio, la falsa impresión de que la admirable gestión de Raúl Prebisch al frente del Banco Central de la República Argentina ofrece pocas enseñanzas de utilidad para resolver nuestros problemas actuales. Aun si esto fuese cierto, ¿qué mejor enseñanza podría darnos el estudio de esa gestión que mostrarnos los cambios ocurridos en la realidad económica y financiera de América Latina y del mundo en estos cuarenta años? ¿Qué forma mejor de comprender la importancia esencial que todavía tiene la política monetaria para el desarrollo económico y para el bienestar social, que conocer de qué manera ha cambiado la realidad en que se aplica?

El análisis de la naturaleza de los factores enumerados nos indica que las enseñanzas de Prebisch siguen teniendo vigencia, porque los tres primeros factores no son propiamente obstáculos sino hechos circunstanciales que nos llevaron a dar más alta prioridad a otras políticas; y los cinco últimos, que sí son obstáculos reales, tienen su origen en problemas de carácter mundial que, aunque llevan varios años sin resolverse, debemos confiar en que serán resueltos en un futuro no demasiado lejano. Podemos y debemos, pues, volver a estudiar las técnicas utilizadas por Raúl Prebisch y ponerlas al servicio de nuestro desarrollo económico con estabilidad financiera.

Dos de los obstáculos reales tienen su origen en la inflación, por lo que su mayor o menor gravedad en el futuro dependerá de los progresos que hagamos en la lucha por detener ese proceso. En años recientes, el problema se ha agravado a causa del trauma de la deuda, sin embargo, la comprensión más clara que tienen los economistas, dentro y fuera de América Latina, del mecanismo de la inflación persistente y de la "estanflación", nos permite confiar en que no pase mucho tiempo sin que tengamos fórmulas prácticas, y eficaces, para vencer este flagelo¹⁵. Pero esta expresión de optimismo no significa que debemos debilitar el esfuerzo por acabar de descifrar los enigmas de la inflación.

Los dos obstáculos siguientes a la aplicación eficaz de la política monetaria son consecuencia del mayor atractivo para el ahorrador latinoamericano de las colocaciones en los países industriales, debido al alza de las tasas de interés en esos países. Este atractivo es aun mayor para las colocaciones en los Estados Unidos, donde se les ha eximido de impuestos. La alternativa para los ahorradores latinoamericanos es tener sus recursos líquidos en títulos denominados en monedas débiles en proceso de depreciación, pagando impuestos por los réditos, o adquirir títulos en dóla-

¹⁵Véase a este respecto *Inflación, aceleración y contención* (1986). *Pensamiento Iberoamericano* N° 9, Madrid, enero-junio; Rudiger Dornbusch (1985): *Inflation and Indexation, Comments on Brazil*, Institute for International Economics, Washington, D.C., y, del propio autor (1986): *Inflation, Exchange Rates and Stabilization. Essays in International Finance*, Princeton University; Michael Bruno y Jeffrey Sachs (1985): *Economics of Worldwide Stagflation*. Harvard University Press.

res, que aumentan de valor en la moneda nacional del adquirente, que devengan réditos a una tasa relativamente alta de interés, y que no pagan impuestos. ¡La opción ofrece pocas dudas! Es de esperar, sin embargo, que en un futuro no demasiado lejano, los Estados Unidos establezcan un fuerte impuesto a las colocaciones financieras de propiedad de residentes de países en desarrollo o mejor aun, ofrezcan a estos países la celebración de convenios fiscales en que se comprometan a cobrar, por cuenta de ellos, los impuestos con que gravan las colocaciones financieras de sus residentes en el exterior. Las actuales transferencias de capital de los países pobres a los países ricos constituyen un proceso tan ilógico y tan contrario a los principios básicos de equidad, que esta esperanza no debería ser enteramente ilusoria.

El último de los obstáculos enumerados, la crisis de la deuda, preocupó durante los últimos años de su vida a Prebisch, que, cinco días antes

de morir dijo: "Las actuales negociaciones bilaterales no podrán continuar indefinidamente, porque mientras se esté quitando el aliento a nuestras economías a fin de generar recursos con que pagar los servicios de la deuda, no habrá inversión, ni nacional ni extranjera, porque el capital no se invierte en economías que no crecen, o que decrecen, y que están sujetas a crecientes tensiones sociales"¹⁶. La crisis de la deuda no puede continuar deteniendo el progreso de la América Latina y del mundo por mucho tiempo más.

Cuando los obstáculos que han dificultado la aplicación eficaz de la política monetaria se superen, como tendrán que superarse en un futuro razonablemente cercano, las enseñanzas monetarias y bancarias de Raúl Prebisch volverán a tener plena vigencia.

¹⁶Raúl Prebisch (1986): Exposición en el vigesimoprimer período de sesiones de la CEPAL, *Revista de la CEPAL*, N° 29, Santiago de Chile, agosto.

Dependencia, interdependencia y desarrollo*

Raúl Prebisch

Este trabajo póstumo de Prebisch plantea el siguiente interrogante: ¿Cuál es el pensamiento de la CEPAL sobre los temas de la dependencia, la interdependencia y el desarrollo? Para responder a esta pregunta Prebisch analiza diversos temas.

En primer lugar se examina el papel de la periferia y la gravitación de los centros hegemónicos en los diversos períodos, considerándose algunas variables interpretativas del desarrollo resultante. Un tema de gran importancia en este sentido es el de las fallas internas del desarrollo periférico, incluyendo la imitación superficial y la baja priorización del desarrollo técnico.

En segundo lugar se determina la necesidad de analizar el capitalismo periférico en el contexto de una teoría global del desarrollo capitalista, evitando caer en la dependencia intelectual al respecto. La sustitución de importaciones no fue un invento tecnocrático, sino una respuesta a las cambiantes condiciones internacionales: en el pensamiento de la CEPAL nunca existió un prejuicio antiexportador. El deterioro de los términos del intercambio, por otra parte, tiene su raíz en el cambio técnico y su impacto diferencial respecto de los bienes industriales y los primarios.

En la última parte se analizan diversas prescripciones originadas en los centros para los países en desarrollo y que, sin embargo, no son aplicadas en los países industriales. Se determina también la necesidad de lograr nuevos arreglos comerciales mundiales que permitan a nuestros países avanzar en su proceso de desarrollo.

*Este artículo corresponde a una conferencia dada por el Dr. Prebisch en el Centro de Desarrollo Económico de la Universidad de Londres en 1986. Junto a otros trabajos será publicado por Basil Blackwell en un libro titulado *The State of Development Economics*.

I

Centro-periferia y dependencia

En los años sesenta adquirieron gran vigor polémico las teorías de la dependencia y la preocupación por los problemas que ellas planteaban y que, por cierto, eran de larga data. Mirando hacia atrás ahora que las ideas se han sedimentado, es posible discernir dos grandes aproximaciones. Una de ellas, correspondiente al pensamiento más tradicional, identificaba el problema de la dependencia con la bien conocida hegemonía de los países más fuertes sobre los más débiles; la relación de dependencia se veía como unilateral e invariablemente negativa y se le atribuían todos los males de la periferia. La otra corriente aceptaba desde luego la existencia y las importantes implicaciones de tal hegemonía, e intentaba ir más lejos mediante el esclarecimiento de los elementos sobre los cuales se basaba esa hegemonía y de las complejas manifestaciones de este fenómeno que se daban en el concepto centro-periferia. Así, por ejemplo, hacía hincapié en que la índole de la tendencia al deterioro en la relación de precios del intercambio era clara expresión de la posición desventajosa de la periferia. Más adelante, el concepto centro-periferia se enriqueció con las valiosas aportaciones de sociólogos, politólogos y economistas empeñados en destacar fenómenos internos inherentes a la periferia que fortalecían las relaciones de dependencia. Al respecto cabe recordar especialmente la obra de Fernando Cardoso y Enzo Faletto¹, desarrollada bajo el signo de la CEPAL.

¿Cuál es ahora el pensamiento de la CEPAL en esta materia, enriquecido con las aportaciones mencionadas? Antes de responder a esta pregunta conviene pasar revista a los grandes cambios que han ocurrido en la realidad.

Examinaré primero el papel de la periferia en el desarrollo capitalista en tiempos anteriores a la industrialización. Por la misma dinámica de los centros, la periferia había quedado al margen del proceso industrializador, en su papel apéndice de productora y exportadora de produc-

¹Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*, México, D.F., Siglo XXI Editores, 1974, 166 pp.

tos primarios. Los beneficios del aumento de la productividad que el progreso técnico de los centros trajo consigo no se difundieron al resto del mundo mediante el descenso de los precios de las manufacturas, sino que se manifestaron en los mismos centros con el acrecentamiento del ingreso, de la demanda de bienes y servicios, y de la acumulación de capital para satisfacerla. La demanda de bienes primarios producidos por la periferia también se acrecentó en este proceso, generalmente con gran intensidad, y el aumento correspondiente de ingresos se desplazó hacia los centros en procura de bienes manufacturados.

Este esquema comenzó a resquebrajarse durante la primera guerra mundial. Pero el impulso decisivo a la industrialización surgió sobre todo de la crisis de los años treinta. No fue una exigencia doctrinaria, sino una imposición de circunstancias adversas que obligaron, asimismo, a la sustitución de importaciones. Nadie pudo pensar en esos tiempos en exportar manufacturas a los centros; tampoco durante la segunda guerra mundial y los difíciles años de la posguerra. Sin embargo, después vinieron tiempos propicios para la exportación de manufacturas. Algunos países de la región los aprovecharon bien, en tanto que otros, como Argentina, no supieron hacerlo con suficiente intensidad y persistencia de objetivos.

Al no participar la periferia en la industrialización, grandes sectores de la población quedaron sustraídos al desarrollo, como consecuencia de la dinámica de los centros y del cambio y la diversificación de la demanda. En la periferia la demanda de bienes manufacturados tiende a crecer con celeridad, en tanto que sus exportaciones primarias tienden a acrecentarse con relativa lentitud. Existe una disparidad muy grande entre los países centrales y los periféricos con respecto al ingreso de la demanda de importaciones. De ahí la significación de las exportaciones de manufacturas. Sucede, sin embargo, que las manufacturas que la periferia está en condiciones de exportar son precisamente aquéllas cuya demanda en los centros tiende a crecer con relativa lentitud. De ahí que éstos no sólo se muestren renuentes a dismantelar su proteccionismo, sino que más bien lo acentúen. La gran liberalización del intercambio que trajeron consigo las rondas de negociaciones Kennedy y Tokio apenas alcanzó a la periferia, pues esas negociaciones abarca-

ron bienes cuya demanda está impulsada por las innovaciones tecnológicas de los centros. Cabría concluir entonces que, de nuevo, la dinámica de los centros no favorece a la periferia en la misma forma en que beneficia a los centros mismos. Volveré sobre esto más adelante.

Al comenzar afirmé que la polémica sobre la dependencia había enriquecido el esquema centro-periferia. Acaso la contribución más importante haya sido la incorporación de las relaciones de poder en ese esquema. En el desarrollo apendicular de la periferia, los grupos dominantes de los centros se habían articulado con los grupos similares de la periferia; había una cierta comunidad de intereses entre esos grupos sociales, aunque con una clara subordinación de los periféricos. La hegemonía de los centros, y especialmente del centro dinámico principal, se asentó en su superioridad económica, financiera y tecnológica, en la fragmentación de la periferia, en la tendencia al desequilibrio del intercambio, y en aquella subordinación o dependencia, como quiera llamársele.

La superioridad de los centros siguió manifestándose durante la industrialización periférica, y adquiriendo nuevas modalidades. A la succión de ingresos de las empresas productoras y exportadoras de bienes primarios e importadoras de manufacturas, antes de la industrialización, así como de las empresas de servicios públicos, se añadió la sangría de ingreso a través de las empresas transnacionales, al participar éstas más y más en la industrialización, amparándose con frecuencia en una protección excesiva. (No excluyo desde luego a las compañías bancarias y financieras). Se modificó así la composición de los grupos periféricos dominantes articulados a los centros y se tejió una urdimbre de relaciones propicias a sus intereses económicos, políticos o estratégicos.

Trátase de formas manifiestas o sutiles de gravitación hegemónica de los centros. Y cuando la periferia reacciona contra esta dependencia y compromete esos intereses, no tarda en moverse en contra toda una constelación de elementos dominantes en los centros, a fin de aplicar medidas punitivas.

Conviene hacer una distinción, que no siempre aparece clara y neta, entre estos fenómenos de dependencia y la índole de las relaciones centro-periferia a las cuales nos hemos referido an-

tes y que son consecuencia del retardo histórico en el desarrollo integral de la periferia, de su inferioridad económica, financiera y tecnológica, y de su fragmentación económica.

Existe otra corriente de ideas acerca de la dependencia, entre cuyas expresiones más significativas está aquella que sostiene que el alto nivel de vida de los centros se debe fundamentalmente a la explotación sistemática de la periferia mediante diversas formas de transferencia de ingresos a los centros, y al deterioro de la relación de precios del intercambio en detrimento de los productos primarios de la periferia. Sin duda que históricamente ha habido elementos de explotación que la CEPAL ha expuesto de manera reiterada. Pero esa conclusión acerca del origen periférico del bienestar de los centros desconoce la influencia del enorme progreso tecnológico de éstos.

No es de extrañar entonces que hasta se haya llegado a recomendar la desvinculación de los centros, el corte más o menos profundo de las relaciones con ellos, a fin de que la periferia, aprovechando a fondo su propia potencialidad, pueda dar impulso decisivo a su desarrollo.

Es cierto que los centros, y sobre todo el centro dinámico principal del capitalismo, sólo se han interesado en el desarrollo de la periferia en la forma y medida en que ha respondido a sus propios intereses, y generalmente sin una visión de gran alcance. No han buscado el desarrollo de la periferia en profundidad social, ni fórmulas de convergencia de intereses.

Se precisará un enorme y esclarecido esfuerzo, un impulso propio, tenaz y dilatado, para que un país periférico deje de serlo. Así ocurrió con los Estados Unidos, hasta que este país llegó a ser el centro dinámico principal. Y así se ha dado la transformación del Japón en un centro de extraordinaria pujanza, no obstante su carencia de recursos naturales, salvo el poder de su mente y su voluntad.

Ellos no se empeñaron en cortar sus relaciones con los centros, sino en aprovecharlas inteligentemente para su propio desarrollo.

Por lo general, en la corriente que acabo de

mencionar se ha hecho muy poco hincapié en las fallas internas del desarrollo periférico. Así como la periferia muestra una tendencia persistente al desequilibrio exterior, también tiende al desequilibrio dinámico interno entre el ritmo del gasto y el de la acumulación de capital reproductivo, que es el capital indispensable para que se multiplique el empleo, la productividad y el ingreso global de la economía. Dicho desequilibrio pone de manifiesto, sobre todo en la periferia latinoamericana, una falla fundamental.

Con una productividad media inferior a la de los centros, nos empeñamos en imitar con celeridad sus formas de existencia, en acrecentar la demanda de bienes y servicios diversificados. Se ha desenvuelto así la sociedad privilegiada de consumo en los estratos sociales favorecidos en la apropiación del fruto del progreso técnico, en claro detrimento de las inversiones reproductivas de capital. Y en el curso de las mutaciones estructurales de la sociedad, al desenvolverse el poder redistributivo de la fuerza de trabajo, fue acrecentándose también su consumo privado y social, a la par que el Estado elevaba considerablemente sus propios gastos civiles y militares.

Estas erogaciones no se hacen a expensas de los gastos de los estratos favorecidos, incesantemente estimulados por las innovaciones tecnológicas, sino que se superponen a su consumo privilegiado. Tarde o temprano se resiente de esta manera el ritmo de la acumulación reproductiva en desmedro de la intensidad del desarrollo y de la equidad distributiva. Y este desequilibrio dinámico termina fatalmente en un nuevo tipo de inflación que es imposible atacar eficazmente con la restricción monetaria, contraproducente por sus consecuencias económicas, sociales y políticas.

Que todas estas formas de gasto privado y social, civil y militar, constituyan una franca imitación de los centros, es un hecho que podría inducir a los teóricos de la corriente señalada a atribuir también a la dependencia el debilitamiento del ritmo de acumulación, así como sus consecuencias inflacionarias, lo cual obligaría a llevar la desvinculación a un extremo difícil de concebir en la práctica del desarrollo.

II

La dependencia intelectual

Deseo referirme también a otra manifestación conspicua de dependencia. Se trata de la subordinación incondicional de ciertos círculos de la periferia a teorías elaboradas en los centros. No voy a negar el valor de estas teorías, pero sostengo que no responden generalmente a la realidad periférica que he tratado de describir en diversos trabajos. No es extraño entonces que se considere el concepto de periferia como un simple cambio de nombre, o que se le atribuya el designio de elaborar una teoría propia que difiera del pensamiento de los centros. Nada de eso: los fenómenos del capitalismo periférico tienen que insertarse en una teoría global del desarrollo capitalista. Considero muy importante esta aclaración para disipar equívocos.

Cuando por la fuerza de las circunstancias internacionales se inició la industrialización de la periferia, se atacó en los centros el concepto mismo de esta industrialización deliberada, basada en la protección y la sustitución de importaciones. Conviene recordarlo, porque a pesar del tiempo transcurrido se sigue atacando la sustitución como un engendro maligno de la CEPAL.

Recuerdo que a principios de los años cincuenta el profesor Jacob Viner la emprendió en contra nuestra en la Universidad de Río de Janeiro, atribuyéndonos la peregrina idea de que la agricultura era símbolo de pobreza. Tuve oportunidad de replicarle poco tiempo después. ¿Cómo podría yo sostener esa idea si mi país, la Argentina, había alcanzado gracias a la agricultura un ingreso per cápita sumamente elevado a principios de este siglo? En vez de industrializarse, decía el profesor Viner, había que introducir el progreso técnico en las actividades agrícolas, a fin de aumentar la productividad y acrecentar las exportaciones. De acuerdo, dije a mi vez, pero el progreso técnico de la agricultura dejaría fuerza de trabajo redundante. Y a la industria, así como a otras actividades que con ella se desenvuelven, correspondía el papel, entre otros, de absorber con creciente productividad esa población redundante. De lo contrario, se corría el riesgo de acrecentar las exportaciones primarias más allá de lo que exigía el crecimiento de la demanda

internacional, con el consiguiente deterioro de la relación de precios del intercambio. La protección de la industria ayudaría a reorientar capital y fuerza de trabajo de la agricultura hacia la industria, contrarrestando esa tendencia al deterioro. Que la protección haya sido exagerada y abusiva no invalida esa tesis. Aunque lo ha sido en realidad y en algunos casos —y vuelvo a mencionar la Argentina— ha tenido efectos adversos en la agricultura y las exportaciones.

La defensa teórica de una protección adecuada fue muy simple. Dada la elasticidad-ingreso excesivamente baja de la demanda internacional de productos agrícolas —y también de productos primarios en general— el aumento de las exportaciones de estos productos tendía a deprimir sus precios relativos. Convenía la protección si el aumento de costos para un país resultaba inferior al quebranto originado por la baja de precios de los productos agrícolas.

Pero el argumento no terminaba allí. Había que sustituir importaciones y, al mismo tiempo, emprender la exportación de manufacturas otorgándole estímulos similares a los de la sustitución para el mercado interno. Creo que en la CEPAL hemos figurado entre los primeros en defender esta tesis en un trabajo presentado a los gobiernos hace un cuarto de siglo. Se decía allí:

“La necesidad de sustituir importaciones, y de proteger para ello las actividades sustitutivas, ha sido ineludible. Pero no se ha dado el mismo estímulo a las exportaciones. Se ha discriminado en favor de la sustitución industrial y en contra de las exportaciones, principalmente de las exportaciones industriales. La política ideal habría sido dar a las exportaciones un estímulo que restableciera la paridad de condiciones con las actividades sustitutivas, y ello no significa necesariamente equivalencia de estímulos.

“Conviene examinar este aspecto por la importancia que reviste. Consiste esencialmente en lo siguiente. La limitación de la demanda exterior de exportaciones primarias obliga a destinar parte del incremento de factores productivos a actividades sustitutivas. Como su productividad es inferior a la de los grandes centros, es necesari-

rio darles un subsidio de cierta cuantía en forma de protección aduanera. Sin embargo, existirían posibilidades de desarrollar con un subsidio de cuantía inferior nuevas actividades de exportación industrial, con las cuales se podría obtener por el intercambio mayor cantidad de artículos industriales que los que se conseguiría con la producción sustitutiva.

“Al subsidiarse esta última producción, y no la destinada a nuevas exportaciones (industriales o primarias), se han malogrado posibilidades de exportar que, de haberse aprovechado eficazmente, habrían disminuido la amplitud de la política sustitutiva o habrían permitido un mayor ritmo de crecimiento de la economía”².

La CEPAL subrayó que la industrialización era asimétrica: además de basarse en una protección generalmente exagerada, no alentaba las exportaciones de manufacturas mediante el correspondiente estímulo. Y, sin embargo, se dijo reiteradamente que la CEPAL desconocía la necesidad de combinar sustitución y exportación de manufacturas.

Y ya que he mencionado al profesor Viner, me referiré también al profesor Bela Balassa, que nos ha reprochado siempre el haber ignorado la necesidad de efectuar esa combinación. Y lo que es más grave, en un informe reciente atribuye a esta supuesta unilateralidad de la CEPAL todos los males del desarrollo latinoamericano³.

Evidentemente, sólo ha conocido fragmentariamente nuestros trabajos, con citas de segunda o tercera mano, generalmente trucas e incompletas. Así, menciona un párrafo de mi trabajo de 1961 recién citado en que denuncié la protección exorbitante, pero no incluye mi recomendación de combinar las exportaciones con la sustitución de importaciones en mercados más amplios que los nacionales. Con todo, celebro que el profesor Balassa haya llegado a coincidir conmigo después de tan dilatado tiempo. Y espero que se rectifique en el trabajo que está preparando acerca del desarrollo latinoamericano.

²Raúl Prebisch, El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria, *Boletín Económico de América Latina*, Vol. 6, N° 1, CEPAL, marzo de 1961, reproducido en A. Gurrieri, *La obra de Prebisch en la CEPAL*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1982, Vol. II, p. 19.

³R. Prebisch, Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico, *Revista de la CEPAL*, N° 28 (LC/G. 1392), Santiago de Chile, abril de 1986.

Si me refiero a este caso no es sólo por la influencia que el profesor Balassa tiene en el Banco Mundial, al cual asesora, sino porque es representante de ciertas actitudes que parecerían disgustarse ante el empeño nuestro, de la CEPAL, de interpretar con criterio propio los fenómenos de nuestro desarrollo. Por lo general, no se realiza un esfuerzo serio por comprender las ideas antes de atacarlas. No se reconoció nuestra determinación de librarnos de una persistente dependencia intelectual de serias consecuencias en la praxis del desarrollo.

Desde los primeros tiempos de la CEPAL —para citar un ejemplo importante— no se consideraron con objetividad las razones teóricas que nos llevaron a sostener que, debido al progreso técnico, había una tendencia al deterioro de la relación de precios del intercambio. Ya lo dijimos antes: si el aumento de productividad elevaba la producción por encima de la demanda, tendía a producirse ese deterioro. ¿Por qué no se daba este fenómeno en los bienes manufacturados? Pues sencillamente porque cuando sobrevinía el deterioro, la flexibilidad de la industria llevaba a desplazar el capital y la fuerza de trabajo en respuesta a la demanda diversificada que las innovaciones tecnológicas siempre traen consigo. Pero esto no ocurre con los productos agrícolas, salvo de un modo limitado. Se arguyó entonces que el deterioro era una simple ilusión. El precio de los bienes diversificados se elevaba por el mejoramiento de su calidad y eficacia; si el precio que un agricultor debía pagar por un tractor era más elevado, se debía a este hecho. Sin embargo, no hay deterioro cuando por análogas razones sube el precio de una máquina utilizada por los productores industriales. No lo hay, porque la diversificación (y otros factores) impide que los precios de los bienes industriales en su conjunto descendan a medida que aumenta la productividad. He ahí la diferencia fundamental entre precios agrícolas e industriales, que tanta importancia tiene en el desarrollo de la periferia.

En cuanto a los otros productos primarios, hay casos en que, además de verse afectada por la tendencia antedicha, la demanda se debilita también por las innovaciones tecnológicas que sustituyen el producto natural por nuevos bienes producidos industrialmente. El progreso técnico obra pues adversamente por los dos extremos.

Adversamente a la periferia, pero no a los centros.

No tienen los países periféricos las mismas posibilidades de contrarrestar la tendencia al deterioro como lo hace los Estados Unidos, restringiendo la producción de granos, o la Comunidad Económica Europea, lanzando al mercado mundial la sobreproducción provocada por la fijación de altos precios, con serio perjuicio para los otros países productores, especialmente los de la periferia. Y, sin embargo, se sigue insistiendo en la falsedad de la teoría del deterioro.

Este doble criterio para juzgar los hechos no es por cierto infrecuente. Lo estamos viendo en materia de protección. Se ha impugnado la protección periférica a la producción de manufacturas. No se niega, por supuesto, que sus costos, por lo menos inicialmente, son superiores a los de los centros, por la superioridad económica y tecnológica de éstos. ¿Por qué no devaluar, se dice entonces, en vez de acudir a medidas de intervención arbitraria en las leyes del mercado? Devaluar, sin embargo, significa abaratar los precios de los productos primarios que ya eran internacionalmente competitivos, lo cual, si bien beneficia a los centros, tiene efectos adversos sobre el desarrollo de la periferia.

Pues bien, desde los centros se nos ha aconsejado tenazmente exportar manufacturas en vez de sustituir importaciones, como ya he dicho. Algunos países periféricos han seguido el consejo, adquiriendo la tecnología necesaria y exportando bienes que, gracias a ello y a menores salarios, compiten favorablemente con los bienes de los centros. Estos recurren entonces a la protección. ¿Por qué no se les aconseja la devaluación para enfrentar el problema? Creo que prevalecen consideraciones de sensatez: entre otras, la de que en esta forma se deterioran los precios de sus exportaciones competitivas, haciéndolas perder parte del fruto de su progreso técnico.

Los efectos de esta dependencia intelectual han sido generalmente muy serios, debido a la autoridad académica que suele atribuirse a quienes preconizan ciertas formas de pensar. Son recientes los estragos que trajeron consigo las teorías llamadas de Chicago en varios países latinoamericanos, especialmente el mío. Más aún cuando tales teorías se vuelven operativas, como en el caso conspicuo del Fondo Monetario Internacional. Tardó varios años esta institución en

reconocer que los desequilibrios exteriores no solamente provenían de una inadecuada expansión monetaria interna, sino de factores internacionales, como veníamos sosteniendo en la CEPAL de mucho tiempo atrás. Y frente a esos desequilibrios, se recomienda comprimir la actividad económica para reducir las importaciones, pues el respeto a las leyes del mercado no aconseja seguir una política selectiva de importaciones. Las consecuencias económicas, sociales y políticas de la compresión de la economía no parecen haber estado en el cuadro de las preocupaciones del Fondo, para no decir nada de la política sustitutiva, que éste ha impugnado resueltamente.

También han sido muy serias las consecuencias de acudir a la contracción monetaria para combatir la inflación, fórmula eficaz en tiempos del capitalismo pretérito en que la fuerza de trabajo se subordinaba a las leyes del mercado y el Estado era prescindente en la distribución del ingreso. Para evitar, o por lo menos atenuar ese extremo monetarismo, sería necesaria una política de ingresos en la cual se diera la importancia que merece a la acumulación de capital. El Fondo mencionó alguna vez esta idea, pero desgraciadamente parecería haber seguido adhiriendo a su ortodoxia inveterada.

También se preconiza ahora la reducción de las importaciones para hacer frente al pago de intereses de la deuda externa, con muy grave detrimento de la actividad interna y el empleo. Hay que reconocer que el Fondo no es responsable de la deuda. Fue puesto sencillamente de lado cuando los grandes bancos, guiados por el incentivo de ganancias, aprovecharon los abundantes recursos del mercado de eurodólares para prestar a países que tomaron esos recursos sin un sentido elemental de previsión. Hubo convergencia de irresponsabilidades de las dos partes, salvo en cuanto se trató de hacer frente al alza del petróleo. Los bancos privados proclamaron el valor de su propia sabiduría y de las leyes del mercado en la asignación de recursos, y exaltaron su superioridad sobre instituciones internacionales formadas por Estados.

Se está jugando con fuego al esquivar una solución política del problema de la deuda. A todo ello ha venido a añadirse el deterioro de la relación de precios del intercambio y las crecientes dificultades para acrecentar las exportaciones en las presentes circunstancias. El Plan Baker

significa el reconocimiento del carácter político del problema. Pero es nada más que el comienzo, mientras siguen prevaleciendo elevadísimas tasas de interés. La deuda ha acentuado la dependencia de nuestros países. El factor financiero siempre ha tenido gran relevancia y ahora la tiene aún más en países cuya acumulación de capital ha descendido sobremanera, sobre todo por la crisis inflacionaria y el pago de servicios, y que van a precisar capital extranjero. De ahí la necesidad de un arreglo político que, además de resolver el problema, abra el camino a una política selectiva de inversiones.

Las anteriores consideraciones nos llevan al tema de la condicionalidad. Las operaciones internacionales de crédito exigen condicionalidad. ¿Pero qué condicionalidad? Hay que plantear este asunto ahora que el Banco Mundial también está hablando de condicionalidad. No la observaron por cierto aquellos bancos privados que acabo de mencionar. La condicionalidad no debería consagrar nuestra dependencia del pensamiento

de los centros; al contrario, su contenido tendría que discutirse con la participación de economistas independientes de la periferia, hasta llegar a un conjunto razonable de ideas que orientasen la acción de las instituciones mencionadas, así como la del Banco Interamericano de Desarrollo.

Asimismo, la condicionalidad sólo podría tener sentido constructivo en el marco de una franca política de expansión económica. Y para ello se imponen transformaciones de gran significación. La cooperación financiera internacional, por amplia y esclarecida que fuese, no tendría efectos positivos perdurables sobre los países periféricos si éstos no tomaran medidas eficaces para corregir la tendencia a que el ritmo de crecimiento del gasto sobrepase el de las inversiones reproductivas. Y tampoco se lograrían plenamente esos efectos si no se tomaran medidas correctivas de la tendencia al desequilibrio exterior. Aquí radica el papel clave de los centros, principalmente del centro dinámico principal.

III

Dependencia e interdependencia

He discurrido acerca de la dependencia. Pero no de la interdependencia. Todos somos interdependientes, pero unos son menos interdependientes que otros. Así como en aquella igualdad citada por Orwell en que algunos son menos iguales que otros.

Hay interdependencia positiva e interdependencia negativa. Y en ella el papel del centro dinámico es de importancia primordial. Una expansión vigorosa y continua de este último difundiría sus efectos positivos en el resto del mundo, y especialmente en los países de la periferia, si ellos se propusieran aprovechar ese estímulo. Por el contrario, si el crecimiento del centro fuese débil y fluctuante, se daría un caso inquietante de interdependencia negativa.

No digo que un país periférico no tendría medios para atenuar las consecuencias adversas, sino que no los tendría para contrarrestarlas. Y en la medida en que, a pesar de sus propósitos, no pudiera acrecentar sus exportaciones con su-

ficiente ritmo, se vería forzado a elevar su política sustitutiva más allá de lo que de otro modo hubiese sido necesario.

¿Perjudicaría a los centros esta política sustitutiva? Simplemente cambiaría la composición pero no la cuantía de las importaciones provenientes de ellos, que tendrían que crecer con la intensidad del desarrollo⁴. Es éste un caso interesante de asimetría que no suele comprenderse bien. El desequilibrio, como ya lo hemos explica-

⁴Aníbal Pinto, el destacado economista latinoamericano que tanto ha contribuido al desenvolvimiento de las ideas de la CEPAL, en un trabajo titulado "La apertura al exterior en la América Latina", *El Trimestre Económico*, N° 187, México, D.F., julio-septiembre de 1980, manifestó que para que América Latina pudiera mantener hasta el año 2000 la tasa de crecimiento de 6.4% registrada entre los años 1955 y 1974, tendría que duplicar cada decenio sus importaciones. No se trata pues, de reducir sino de aumentar y cambiar la composición de las importaciones en forma correspondiente, según las exigencias del desarrollo.

do, se debe fundamentalmente a la disparidad provocada por el crecimiento relativamente lento de las exportaciones primarias comparado con el de las importaciones de bienes diversificados que tienden a crecer con relativa celeridad. Pues bien, si un país periférico sustituye ciertas importaciones es para acrecentar otras. Por el contrario, cuando es sobre todo el centro principal el que hace lo mismo y restringe sus importaciones, priva a los países periféricos de los medios para seguir importando en igual o mayor medida que antes, con el consiguiente debilitamiento del ritmo de desarrollo.

Compréndase pues, la significación adversa que tiene el menguado ritmo de desarrollo de los centros en estos tiempos, agravado por el recrudescimiento de un proteccionismo inveterado. Habrá que encontrar fórmulas multilaterales que permitan a los países periféricos participar sin perturbaciones en el incremento de consumo de los centros, mientras el desempleo persistente en ellos impida medidas de mayor envergadura. Como quiera que fuese: ¿podría sostenerse que esto resolvería a fondo el problema del desequilibrio?

Quienes no estamos persuadidos de ello tenemos que seguir insistiendo en la necesidad de combinar las exportaciones con la sustitución de importaciones. Es de esperar que la comprensión de los centros y la emancipación periférica de su dependencia intelectual faciliten la aplicación de esta política.

La sustitución impulsará a nuestros países a entrar en nuevas líneas de producción que requerirán la cooperación tecnológica de los centros avanzados. Se abrirá así un promisorio campo de explotación de una tecnología que ya los centros han desarrollado, y que están superando gracias a nuevos avances tecnológicos.

Para que esta política tuviese éxito sería indispensable que esas nuevas líneas de producción, esos cambios en la estructura productiva, contaran con mercados más amplios que los nacionales. Hemos golpeado con insistencia las puertas de los centros para favorecer nuestras exportaciones. Pero no hemos sabido hacerlo entre nosotros. Hay que encontrar aquí también fórmulas más eficaces que las concebidas hace un cuarto de siglo.

Por primera vez en el desarrollo capitalista, la periferia —hasta ahora pasiva— podría tener

una influencia dinámica sobre los centros, siempre que se llegara a nuevas formas de cooperación. El aumento de las exportaciones de bienes de tecnología menos avanzada que la de los centros y su intercambio por bienes más complejos significaría para ambas partes recoger bien reconocidas ventajas con el acrecentamiento consiguiente de la productividad. En tanto que la explotación en la periferia de una tecnología que se renueva incesantemente en los centros ofrecería también innegables ventajas recíprocas.

Dije en otro lugar que los centros sólo se han interesado en el desarrollo periférico en la medida que ha convenido a sus propios intereses. Nadie podría reprochárselos. Tendríamos que reprocharnos a nosotros mismos el no haber sabido sacudirnos una dependencia intelectual que nos ha empañado la visión de nuestro propio interés. Hemos llegado, sin embargo, a una etapa en nuestras relaciones con los centros, en que hay grandes posibilidades de intereses convergentes.

Pero no hay sólo una convergencia de intereses económicos, sino también políticos, y de una enorme relevancia. Nuestros países latinoamericanos, para seguir circunscribiéndonos a ellos, están pasando por una crisis estructural aguda, cuyas consecuencias están a la vista. Al problema de las grandes masas humanas que han quedado relegadas en el fondo de la estructura social con muy precarios ingresos, se agrega ahora el desempleo, y una creciente pugna distributiva, que lleva fatalmente a la inflación y en algunos casos a la hiperinflación. Se estrecha el horizonte vital de las nuevas generaciones y sus elementos dinámicos se ven seriamente frustrados, con gérmenes muy potentes de resentimiento y rebelión. No es tanto un problema de ideologías foráneas, sino de campo de cultivo de cualquier forma de violencia. El signo es desde luego importante. Pero lo es mucho más su aptitud de trastornar la convivencia social y el avance del proceso de democratización.

El poder hegemónico de los Estados Unidos es un hecho que no nos es dado cambiar. Puede ejercerse en dos formas: una es dejar los acontecimientos latinoamericanos a la deriva y afrontar los trastornos consiguientes con medidas punitivas o el empleo de la fuerza; la otra es practicar una política previsoras y esclarecida de interdependencia positiva. No hay otras opciones.

**colección
estudios
CIEPLAN**

22

Reactivación externa y política fiscal
M. Marfan

Pagarés deuda externa
R. Ffrench-Davis

Fuga de capitales
**J.P. Arellano y
J. Ramos**

Demanda por dinero
R. Laban

No transición a la democracia
R. Cortázar

Gestión de municipios en Santiago
**D. Raczynski y
C. Serrano**

Crisis ciencia económica
P. Meller

Suscripción: 3 números US\$ 28 c. Aéreo.
Colección Estudios CIEPLAN aparece los meses de junio y diciembre.
Editado por CIEPLAN, Av. C. Colón 3494, Casilla 16496, Correo 9, Santiago, Chile.



**NUEVA
SOCIEDAD**

MARZO-ABRIL 1988

Nº 94

Director: Alberto Koschuetzke

Jefe de Redacción: Camilo Taufic

COYUNTURA: Gregorio Selsor; Haití: un ejército pretoriano detrás de Manigat; Juan Cristóbal Soruco; Bolivia: ocaso de un ciclo histórico.

ANÁLISIS: Gérard Pierre-Charles: La revolución democrática en Haití; George McGovern: Se busca: un presidente constitucional; Hugues Portelli: Desafíos para el socialismo francés; José Ángel Oropeza: Sector público y gerencia del recurso humano; Clara Murguialday: Ser mujer en Nicaragua; María Norma Mogrovejo Aquise: La violación en el Perú; Ermila de Veracoechea: Más allá del abanico y el peinetón; la mujer en la sociedad colonial venezolana.

POSICIONES: Reunión de ocho presidentes latinoamericanos: Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia; COPPAL: Continuar los esfuerzos de paz en América Central; Comité de la Internacional Socialista para América Latina y el Caribe: Declaración de Caracas.

TEMA CENTRAL: OPCIONES ANTE EL COLAPSO FINANCIERO: Los efectos del crash sobre América Latina; André Gunder Frank: Rumbo a la quiebra; el casino globalizado y la ruleta americana; Guillermo Hillcoat / Carlos Quenan: La banca siempre gana. Estrategias de los acreedores frente a la deuda externa; Ricardo Lagos: Para enfrentar la crisis; Carlos Andrés Pérez: Tenemos la llave del crecimiento; Michel Rocard: Hacia soluciones negociadas; una visión desde Europa; Reinaldo Figueredo: La deuda externa: ¿un problema sin fin?; Sergio Bitar: Prerrequisito: la democracia. Estrategia económica para un nuevo Chile.

SUSCRIPCIONES (incluido flete aéreo)

	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 20	US\$ 35
Resto del Mundo	US\$ 30	US\$ 50
Venezuela	Bs. 150	Bs. 250

PAGOS: Cheque a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Dirección: Apartado 61.712-Chacao-Caracas 1060-A - Venezuela. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

El Comité dictaminador: Carlos Bazdresch P., Nisso Bucay, Carlos Noriega, Jaime Ros, Fernando Salas, Luis Téllez, Georgina Kessel (Secretaria), Kurt Unger. **Consejo Editorial:** Edmar L. Bacha, Enrique Cárdenas, José Blanco, Gerardo Bueno, Héctor Diéguez, Arturo Fernández, Ricardo Ffrench-Davis, Enrique Flores Cano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Albert O. Hirschman, David Ibarra, Francico López, Guillermo Maldonado, José A. Ocampo, Luis Angel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Fernando Rosenzweig (Presidente), Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Ernesto Zedillo.

Director: Carlos Bazdresch P.

Director Interino: Nisso Bucay

Secretario de Redacción: Guillermo Escalante

Vol. LV (2)

México, abril-junio de 1988

Núm. 218

SUMARIO

Artículos: Sherwin Rosen: *Los contratos implícitos: Una reseña* • José Alberto Delfino: *Cambios de la productividad y estrategia de crecimiento. El caso argentino durante el período de 1953-1973* • Renato Aguilar, Eduardo Giorgi, Rubén Tansini y Mario Zejan: *La capacidad de pago de la deuda externa. Un estudio empírico sobre la Argentina y el Uruguay* • Alejandra Cox Edwards: *Las diferencias salariales no compensadas: Implicaciones y medición en el caso chileno, 1974-1980* • Rodrigo Parot y Martha Rodríguez: *El proceso inflacionario en el período de Belaúnde: 1980-1984* • Santiago Levy: *Los subsidios a la exportación y la balanza comercial* • **Documentos:** CEPAL, La evolución reciente de las relaciones comerciales internacionales.

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

ISSN 0046-001X

Vol. 27

Octubre-diciembre 1987

Nº 107

ULRICH MENZEL y DIETER SENGHAAS: Para una definición de los países de industrialización reciente. Propuesta de indicadores para evaluar los países que se encuentran en el umbral de la industrialización.

CATALINA H. WAINERMAN y MARTIN MORENO: Incorporando las trabajadoras agrícolas a los censos de población.

ALFREDO VISINTINI y CARLOS BASTOS: Hacia un nuevo plan eléctrico.

RUSSELLE SMITH: Política salarial, mercado de trabajo y salarios industriales en San Pablo, 1960-1976: análisis según tamaño de las empresas y su condición de nacionales o extranjeras.

MARIA MAGDALENA CHIRICO: El relato de vida como instrumento de investigación: Ramón, un trabajador del partido de La Matanza.

DANIEL JAMES: 17 y 18 de octubre de 1945: el peronismo, la protesta de masas y la clase obrera argentina.

Información de Biblioteca

DESARROLLO ECONOMICO —Revista de Ciencias Sociales— es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 70.00; Países limítrofes, US\$ 36; Resto de América, US\$ 40; Europa, Asia, Africa y Oceanía, US\$ 44. Ejemplar simple: US\$ 10 (recargo por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL
Aráoz 2836 / 1425 Buenos Aires / República Argentina.

CONTRIBUCIONES

Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional

Artículos: Wolfgang von Geldern, *Proteccionismo agrario y comercio exterior libre* • Hans Tietmeyer, *El aporte del Fondo Monetario Internacional y de los bancos de desarrollo a la solución de los problemas financieros internacionales* • Armando Méndez Morales, *Construyamos la Economía Social de Mercado en América Latina* • Tyll Necker, *Posibilidades de la Economía de Mercado en países del Tercer Mundo* • Werner Böhrer, *Nicaragua y la paz en Centroamérica* • **Relectura de clásicos:** Wilhelm Röpke, *Los países subdesarrollados* • **Temas:** Paul Klemmer, *Economía y ecología* • James Lee y Robert Goodland, *El desarrollo económico y el medio ambiente* • Jorge Macón, *La política fiscal en el contexto de la contaminación ambiental* • Erwan Fouéré, *La contaminación no respeta fronteras* • Paul Laufs, *La política de protección del medio ambiente en la República Federal de Alemania y Europa* • **Cultura y política:** Martina Speidel, *El pensamiento político de Mario Vargas Llosa y Gabriel García Márquez* • Clemens-August Andreae, *La obra de arte entre la estética y la economía* • **Notas:** Balance preliminar de la economía latinoamericana 1987 • Elecciones en Ecuador • Dorothee Wilms, *Principios básicos de la política interalemana del Gobierno Federal* • **Documentos:** Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia • Declaración de la Comunidad Europea sobre el Compromiso de Acapulco • Tratado de reducción de armas nucleares. Cumbre Reagan-Gorbachov • Ronald Reagan, *Realismo y franqueza distinguen la relación entre Estados Unidos y la Unión Soviética* • **Comentarios de libros:** CINDA-IAEAL, *Manual de Integración latinoamericana*, por Nils Gade • COPEI, *Ideología y liderazgo*, por Carlota Jackisch • **Personas y hechos:** Instituciones europeas vinculadas a América Latina. El punto de vista centroamericano. Una encuesta Conciencia. Declaración de Buenos Aires • José María Cartas, XXIII Congreso Latinoamericano de Industriales.

Publicaciones recibidas en la biblioteca del CIEDLA.

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C.-Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA

Año V - N° 1 (17) - Enero-Marzo, 1988

Redacción y Administración: CIEDLA, Suipacha 1380 - 10° Piso
1011 Buenos Aires, República Argentina,
Teléfonos: (00541) 393-7050/393-6961/393-6730/393-6713
TLX 25132 KASBA AR

SUMA

revista de economía

NUMERO 4 - ABRIL DE 1988

-
- EL MERCADO DE TRABAJO EN LA COYUNTURA
Alicia Melgar
- ¿QUE ES EL PLENO EMPLEO?
Martín Rama
- LA EMIGRACION INTERNACIONAL
César Aguiar
- EL TRABAJO INFORMAL URBANO EN URUGUAY
Rosario Aguirre y Estela Méndez
- LA ESTRUCTURA DE LOS SALARIOS INDUSTRIALES
Marisa Bucheli y Máximo Rossi
- SALARIOS REALES Y EMPLEO EN EL CORTO PLAZO
René Cortázar
- LONGITUD DE CONTRATOS, INDEXACION E INFLACION
Roberto Frenkel
- POLITICAS DE ESTABILIZACION Y MERCADO DE TRABAJO
José Marcio Caniarigo
- LA DIMENSION TECNOLÓGICA DEL EMPLEO
Judith Sutz
- TENDENCIAS DE LARGO PLAZO DEL MERCADO LABORAL
Alberto Hintermeister
-

CINVE

Centro de Investigaciones Económicas del Uruguay
Por suscripciones: Guayabo 1729 Ap. 702. Tel. 40.49.17-40.49.47
Montevideo-Uruguay

Integración Latinoamericana

REVISTA MENSUAL
DE INTAL

Marzo 1988
Año 13, N° 132

Director: Juan Mario Vacchino • **Comité Editorial Asesor:** Martín Arocena, Eudes Bezerra Galvão, Alfredo Fuentes, Guillermo Ondarts, Eliana Prebisch, Eugenio O. Valenciano, Alberto Zelada Castedo • **Edición - coordinación:** Clara Ginzburg.

Editorial: *El transporte en la integración: hacia una estrategia competitiva* • **Estudios:** *El costo de transporte: una barrera más al comercio, por Carlos Basco. La mediterraneidad: un caso particular del costo de transporte, por Jorge Iturriza* • **Comentarios:** *Comités de Frontera: nuevos mecanismos para la integración regional, por Gregorio Recondo* • *Corredor ferroviario Buenos Aires-Matarani, por Andrés Mogni* • *Puerto Quijarro: la salida fluvial de Bolivia al Atlántico, por Guillermo Del Bosco* • **Información América Latina** • **Actividades de INTAL** • **Documentación.**

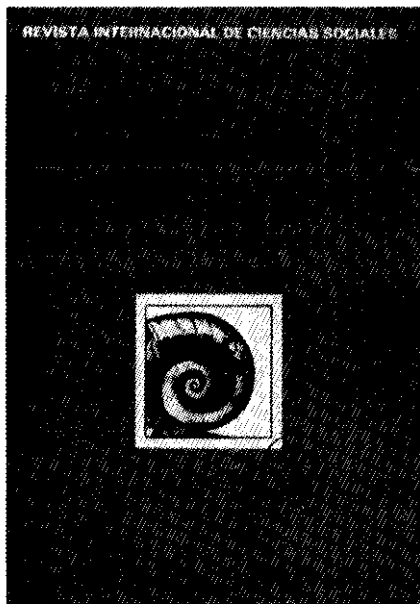
Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), Esmeralda 130,
1035 Buenos Aires, República Argentina

De nuevo en español

Revista Internacional de Ciencias Sociales



UNESCO



Revista Internacional de Ciencias Sociales.
De aparición trimestral. Cada número presenta una sección temática que ofrece los grandes temas de investigación tratados por los mejores especialistas internacionales. Una lectura imprescindible para informarse de las tendencias actuales de las ciencias sociales, más allá de las fronteras lingüísticas o nacionales.

NÚMEROS DE 1988

- Núm. 115 Las ciencias cognoscitivas
- Núm. 116 Tendencias de la antropología
- Núm. 117 Las conexiones macro-micro en las relaciones internacionales
- Núm. 118 Las ciencias sociales en el mundo

CENTRE UNESCO DE CATALUNYA.
MALLORCA, 285 - TEL. 207 17 16
08037 BARCELONA (SPAIN).

HOMINES

Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales
—Puerto Rico—

(Directora: Aline Frambes-Buxeda)

AUTORES Y TEMAS:

Jaime Camuñas — La danza puertorriqueña: Punto de Partida Sociológico
Agustín Cueva

El Marxismo Latinoamericano: Historia y Problemas Actuales

Silvia Arocho Velázquez

En búsqueda de una socio-historia económica de la música puertorriqueña

Leopoldo Mármora — El Movimiento Verde Alemán

Pedro J. Saadé Lloréns — El Problema del Militarismo en Puerto Rico

Aline Frambes-Buxeda

El Caribe - transformación de la ciudad de San Juan de Puerto Rico

Lydia Vélez

Más allá de las Máscaras: Una estrategia radical feminista

Jorge Rodríguez Beruff

Emerger del Reformismo Ideológico de los Militares Peruanos, 1948-1968.

TARIFA DE SUSCRIPCIÓN ANUAL (Dos Números)

Puerto Rico: \$ 15.00 Estados Unidos, Caribe y Centro América: \$ 22.00
Europa y Sur América: \$ 25.00

Envíe su cheque a: **Directora - Revista Homines**, Depto. de Ciencias Sociales,
Universidad Interamericana, Apartado 374, Hato Rey, Puerto Rico 00919

Revista Paraguaya de Sociología

Publicación de Ciencias Sociales para América Latina
Editada por el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos

Año 24 - N° 68
Enero-Abril de 1987

Gonzalo Cataño: El ensayo sociológico ¿entre la ciencia y la literatura?

Sergio Spoerer: Cultura y Democracia: una mirada desde el mundo popular.

José Ramón García Menéndez: El debate sobre el "Fascismo Dependiente" en América Latina.

Guillermo O'Donnel: Democracia en la Argentina: micro y macro.

Patricio Silva: Autoritarismo, Neoliberalismo y Sindicalismo Agrario en Chile.

Juan Schoemaker: Fecundidad en áreas marginales.

Roberto Luis Céspedes: Recesión económica y reconstitución del actor sindical.

Documentación Paraguaya

Reseñas Bibliográficas

Agricultura y Sociedad

Una revista trimestral de ciencias sociales
sobre la agricultura la pesca y la alimentación

JULIO  SEPTIEMBRE
1987

OCTUBRE  DICIEMBRE
1987

ESTUDIOS

GIOVANI MOTTURA

Cuarenta años de estrategia corporativista en la agricultura italiana (1944-1987). I Parte.

JESUS GONZALEZ REGIDOR

Agricultura y acumulación de capital en los demás sectores económicos.

LUIS RUIZ MAYA

Evolución de la concentración de la tierra (1962-1982).

CARLOS SAN JUAN MESONADA,

MARIA JESUS ROMO LAGUNAS

Evolución intercensal de las explotaciones agrarias (1962, 1972, 1982).

ANTONIO CABRAL CHAMORRO

Observaciones sobre la regulación y ordenación del mercado del vino de Jerez de la Frontera (1850-1935): los antecedentes del Consejo Regulador de la Denominación de Origen «Jerez-Xeres-Sherry».

NOTAS

ANTONIO TITOS MORENO

Los recursos para I + D en ciencias agrarias; análisis de la situación española entre los años 1978 y 1983.

CARLO DESIDERI

Administración pública y regiones en la agricultura italiana.

JOSE MARIA CARDESIN DIAZ

Política agraria y transformaciones en la agricultura gallega: la zona de colonización de Terra del Chá (1954-1973).

MICHEL DRAIN

Las relaciones norte-sur en la agricultura europea.

LOUIS ASSIER-ANDREU

Tradicición y transición: el derecho y las prácticas sociales en la Europa rural.

BIBLIOGRAFIA

I. *Crítica de libros*: ANTONIO J. SANCHEZ LOPEZ: «Technological Innovation in Agriculture. The Political Economy of its rate and bias», Alain de Janvy y Jean Jacques Dethier. Consultative Group on International Agricultural Research. Study Paper n° 1. The World Bank. Washington. 1985. 90 pp. JOAN FRIGOLE: «Remaking Ibiéca. Rural life in Aragon under Franco», Susan Friend Harding. University of North Carolina Press, Chapel Hill. 1984. 221 pp. CARLOS SAN JUAN MESONADA: «Alternativas para las políticas agrarias del futuro». The political Economy of International Agricultural Policy Reform, Geoff Miller. Australian Government Publishing Service. Canberra. 1987. II. *Libros recibidos*. III. *Revistas*. IV. *Estudios del M.A.P.A.* V. *Ayudas del M.A.P.A.*

DOCUMENTACION

JUAN PRO RUIZ

Materiales para el estudio de la cuestión catastral en España: siglo XIX.

PRESENTACION

I. SACHS, J.P. CERON y D. THERY

ESTUDIOS

F. DE CASABIANCA

Desarrollo rural y control del medio ambiente en el Mediterráneo.

J.P. CERON

Formas de desarrollo agrícola, medio ambiente y zonas marginadas.

E. G KOUKIOS

Desarrollo de sistemas de biomasa integrados como estrategia alternativa para zonas rurales. El ejemplo de Grecia.

J.C. HOURCADE, M. COLOMBIER y P. MENANTEAU

Competitividad de las energías nuevas y renovadas frente a las energías «de red»: reflexiones y propuestas a partir del caso de la electrificación rural en Francia.

P. MORLON

Del clima a la comercialización: un riesgo puede ocultar otro. Ejemplos sobre el Altiplano peruano.

N. HERRERA

La racionalidad campesina andina y la alimentación (El caso de la comuna de Yanaturo en la Sierra Central del Ecuador).

J. BONNEMAIRE, J.P. DEFFONTAINES, Y. HOUDARD y M. PETIT

Sistemas de producción y sistemas agrarios en las colinas del Himalaya del Nepal.

BIBLIOGRAFIA

I. *Crítica de libros* MIREN ETXEZARRETA y ANTONI MONTSENY: «La renovada funcionalidad del ámbito rural». European Review of Agricultural Economics. Vol. 13-3. 1986. JOSEFINA CRUZ VILLALON: «Trabajos y oficios. La confusión de actividades en el medio rural». Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales, n° 3/86. VICENTE BARCELO: «Eficacia y rentabilidad de la agricultura española». Carlos San Juan Mesonada. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. S.G.T. Serie Estudios. 1987. JOSE MARIA MARTINEZ SANCHEZ: «La nueva economía del desarrollo». J.E. Stiglitz. Revista de Economía, n° 2035, mayo de 1986. II. *Reseña de libros*. III. *Revistas*.

DOCUMENTACION

MINISTERIO DE PROTECCION DE LA NATURALEZA. SENEGAL. La desertización (Primer encuentro en Africa occidental de «gestores» del Medio Ambiente). ANIL AGARWAL. Medio Ambiente en la India (1984-85).

Director: Cristóbal Gómez Benito

Edita: Secretaria General Técnica

Ministerio de Agricultura, Pesca y
Alimentación.

SUSCRIPCION ANUAL PARA 1987

— España	3.300 pts.
— Estudiantes	2.500 pts.
— Extranjero	4.000 pts.
— Número suelto	1.000 pts.

Solicitudes: A través de librerías especializadas o dirigiéndose al Centro de Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Paseo de Infanta Isabel, n.º 1. 28014-MADRID (ESPAÑA).