

# 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

**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> <i>y 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

## 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"<sup>1</sup>.

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-

<sup>1</sup>Una 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. Prevalecen 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 externo.

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 igualdad 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 igualdad 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 ligan 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/ONU (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.