E/CEPAL/8326

INT-0176

CEPAL
Noviembre de 1978

EL DESARROLLO LATINOAMERICANO Y LA ESTRATEGIA EXTERNA

Norberto González y Octavio Rodriguez

Notas preliminares de circulación restringida, distribuidas al sólo efecto de servir de base de discusión en el Seminario relativo al tema de Estrategias Externas de América Latina.

78-11-2587-100

EL DESARROLLO LATINOAMERICANO Y LA ESTRATEGIA EXTERNA

El objetivo de estas notas es considerar los grandes lineamientos de una estrategia externa que pudiera adecuarse a las necesidades del desarrollo latinoamericano, y los rasgos más generales de las políticas de comercio exterior destinadas a implementarla (Parte II). Previamente se describen ciertas características del desarrollo de la región (Parte I), cuya apreciación se hace necesaria para el planteamiento del tema principal.

I. Principales características del desarrollo latinoamericano

En el último cuarto de siglo, el desenvolvimiento de la región muestra grandes contradicciones, pues en sus resultados se aprecian avances considerables en ciertos aspectos, e insuficiencias manifiestas en otros. Las disparidades no son sólo significativas al interior de cada país, sino también entre países. Por razones de brevedad, las observaciones que siguen se refieren al área en su conjunto, aún cuando se reconoce que es imprescindible establecer diferenciaciones entre los distintos casos.

A. Aspectos internos

1. Ambiente industrial

En el período mencionado, el crecimiento de la economía latinoamericana ha sido considerable, y el factor de impulsión fundamental ha sido la industria. El desenvolvimiento de la infraestructura de transportes y energética y de los sectores primarios también fué muy significativo. En particular, la agricultura de diversos países ha mostrado dinamismo, y ha sufrido un proceso de transformación más o menos intenso.

Además de esas características de la estructura productiva, la economía latinoamericana presenta otros rasgos importantes: el gran mercado interno, basado en la incorporación de estratos medios de considerable dimensión; la relativa abundancia de recursos naturales conocidos, tanto renovables como no renovables; los niveles relativamente altos y la difusión relativamente amplia de la educación y la

/capacitación profesional;

capacitación profesional; el surgimiento de un "ambiente industrial", en el cual se ha desarrollado considerablemente la capacidad ingenieril y de manejo y adaptación de tecnologías bastante complejas.

La información existente sobre los aspectos de la economía latinoamericana que se acaban de reseñar muestra que la misma ha alcanzado un nivel de desarrollo relativamente elevado, una posición intermedia entre los grandes centros industriales y buena parte de las economías del llamado tercer mundo. La nueva situación de semidesarrollo está también relacionada al cambio del papel de América Latina en la economía mundial, aspecto que se considera más adelante.

2. Desempleo y pobreza

Las consideraciones precedentes no pretenden soslayar un hecho sobre el cual se quiere poner gran énfasis: los beneficios del desarrollo no han llegado a muy vastos sectores de la población del área.

Ese hecho se halla claramente relacionado a la persistencia de los problemas de absorción de fuerza de trabajo, que son aún graves en casi todas las economías de la región. Además de la considerable magnitud del desempleo abierto, es muy elevado el porcentaje de la mano de obra total que ocupa sólo parte de su tiempo de trabajo, o que desempeña tareas de escasa productividad. También la mano de obra calificada se enfrenta a serios problemas para obtener empleo productivo y remuneración adecuada, y aún los estratos de alta calificación profesional tienden a migrar hacia los países desarrollados, con la consecuente pérdida de recursos humanos costosamente formados.

La importancia del problema de absorción se aprecia en la magnitud del desempleo equivalente: se lo ha estimado en algo más del 25% de la población económicamente activa, lo que implica que uno de cada cuatro trabajadores permanece desocupado.

A pesar de que América Latina posee mayor grado de desarrollo que otras áreas del tercer mundo, al contrario de lo que a veces se cree, el porcentaje de la población que padece condiciones de extrema pobreza es elevado, en la mayoría de los países. Recientemente se lo ha

/estimado en

estimado en un 35% para la región en su conjunto: más de ciento veinte millones de personas. Dos tercios de ellas corresponden a población rural.

3. Salarios, distribución y estilo

Los problemas de la desocupación y de la pobreza están estrechamente ligados entre sí, y no parecen venir reduciéndose, al menos en magnitudes absolutas. La persistencia de los mismos mantiene bajo el nivel del salario mínimo, lo que a su vez tiende a deprimir el conjunto de las remuneraciones del trabajo.

Asimismo, es probable que el exceso de oferta de mano de obra de escasa calificación genere grandes desniveles en la escala de salarios. Estas tendencias del empleo y los salarios influyen sobre la distribución del ingreso, que muestra índices de concentración muy elevados.

Hechos como los señalados llevan a afirmar que el desarrollo latinoamericano ha sido excluyente y concentrador. También se dice con frecuencia que el estilo prevaleciente posee, además, las siguientes características interrelacionadas: la tasa de ahorro es reducida, e insuficiente en cotejo con la necesaria para enfrentar los problemas de absorción (y/o con el ritmo potencial de acumulación y crecimiento); la demanda de los estratos de ingresos altos y medios sostiene una estructura de consumo muy diversificada; la estructura industrial correspondiente se peculiariza por la producción diferenciada de un gran número de bienes; éstos se destinan principalmente al mercado interno, lo que obliga a operar con escalas reducidas, en desmedro de la eficiencia; el patrón de consumo, imitativo del de los centros, tiende a inducir la importación de productos nuevos, o bien a impulsar un patrón de industrialización cuyos productos tienen un contenido importado considerable.

4. Inadecuación del estilo

Mirados desde un ángulo prospectivo, los problemas básicos de la desocupación y la pobreza no parecen fáciles de resolver. Aún con una pequeña reducción del crecimiento poblacional, la fuerza de trabajo continuará aumentando hasta fines de siglo a un ritmo alto, cercano al

/3% anual,

3% anual, pues la mayoría de quienes se le han de incorporar ya han nacido. Ciertos estudios y proyecciones realizados a título ilustrativo muestran que para resolver los problemas aludidos en un lapso prudencial, se necesita una tasa de crecimiento del producto muy superior a la del último cuarto de siglo (8% anual, en contraste con la tasa histórica del 5.5%), aliada a un cambio significativo en el estilo de desarrollo. Las tendencias recesivas de la economía mundial, que parecen perdurables, dificultan el aumento, o aún, la mantención del ritmo de crecimiento del pasado.

Por contraste, puede afirmarse que para resolver tales problemas, y para mejorar además el nivel de vida de quienes tienen necesidades básicas no satisfechas, se requiere actuar deliberadamente sobre el sistema económico y social, a fin de modificar el estilo de desarrollo, y de obtener una tasa de crecimiento elevada, en muchos casos sustancialmente más alta que la tasa histórica.

Desde el ángulo de las transformaciones en la estructura productiva, en cualquier estilo concebido para resolver los problemas mencionados, la industria ha de jugar un papel protagónico. Ello sin desconocer la necesidad de introducir importantes cambios en la agricultura, tendientes a la reabsorción de la población activa ocupada por dicho sector en condiciones de muy baja productividad, en nuevas condiciones de productividad normal.

El papel de la industria puede también enfocarse desde otro ángulo, que se privilegia en estas notas: el del tipo de transformación de la estructura productiva necesaria para impedir que el estrangulamiento externo frene o entorpezca la continuidad del proceso de industrialización y desarrollo. En breve síntesis, la cuestión que se desea plantear es la siguiente: ha habido un avance considerable de la industrialización, pero ciertas ramas básicas han quedado sistemáticamente retrasadas; gran parte de las exportaciones sigue siendo de bienes primarios, a los que se han agregado algunas manufacturas de demanda relativamente poco dinámica; esta industrialización dispareja y esta estructura de las exportaciones implica un tipo de especialización tal que tienden a generarse grandes requerimientos de importaciones, en

/circunstancias que

circunstancias que las exportaciones crecen con lentitud; la continuidad del desarrollo requiere una estrategia que combine sustitución de importaciones, exportación de manufacturas e integración regional, en un patrón de transformación de la estructura productiva que -además de cumplir con objetivos sociales y de absorción de mano de obra- evite el estrangulamiento externo; dicha estrategia tiene implicancias en cuanto al modo de conducir las políticas que atañen al sector externo: protección, promoción, inversión privada directa, etc.

B. Aspectos externos

5. Importaciones

Las importaciones muestran una clara tendencia a la concentración en ciertos rubros. Actualmente están constituidas en un 80% por bienes intermedios básicos y de capital, provenientes de ciertas ramas de las industrias química y metalmecánica (los combustibles representan un 15%).

Dicha tendencia está relacionada al modo cómo la industrialización se fué llevando a cabo, a partir de las actividades más simples, y hacia las más complejas, del punto de vista tecnológico y organizativo. Por esta vía se ha llegado a una gran diversificación horizontal de la actividad manufacturera, y a cierto grado de complementaridad intersectorial e integración vertical de la producción. Pero quedaron sistemáticamente rezagadas las ramas de mayor complejidad tecnológica y mayor dinamismo, en cuanto a la incorporación de progreso técnico, particularmente las destinadas a producir ciertos bienes intermedios básicos, químicos y metalúrgicos, así como una gran gama de bienes de capital.

Además de la incidencia de este patrón de transformación estructural, el comportamiento de las importaciones se ha visto influido por los cambios en la política económica introducidos a partir de la segunda mitad de la década de 1960, tendientes a reducir el nivel de la protección. Destacan entre ellos la rebaja y racionalización del arancel, además de la supresión de una serie de restricciones no tarifarias a la importación.

/Al influjo

Al influjo de los factores señalados, las importaciones crecieron con rapidez. A partir de 1965 aumentaron a razón de 1.4% por cada 1% de aumento del producto bruto interno, en circunstancias que en el período 1950/65 su crecimiento fué inferior a la mitad del correspondiente al producto.

6. Exportaciones

Los bienes primarios siguen siendo una gran proporción de las exportaciones totales (85%). La elasticidad-ingreso de la demanda de este tipo de productos, de suyo exigua, tiende a ser reducida aún más por el acentuado proteccionismo de los centros.

Las exportaciones de manufacturas crecieron considerablemente, pero son aún una pequeña parte del total, y se destinan al área misma en proporción elevada. Un alto porcentaje está compuesto por bienes de la industria liviana de elasticidad relativamente reducida. Sin embargo, se constatan algunos éxitos en la exportación de bienes de elaboración más compleja, e incluso en ventas de tecnología y de proyectos de obras de infraestructura. Ello pone de manifiesto la existencia del "ambiente industrial" a que se hizo referencia con anterioridad, y tiene especial significación del punto de vista de la política de desarrollo y de la estrategia externa.

La expansión de las exportaciones no tradicionales está también ligada a los cambios en la política de comercio exterior posteriores a 1965. Se crearon y perfeccionaron sistemas de promoción de exportaciones que utilizan instrumentos fiscales, crediticios e institucionales. La transformación de la política cambiaria fué también un importante factor de estímulo a las exportaciones, pues con ella se elevó el precio interno de las mismas, y se lo mantuvo a cubierto de la inflación.

La expansión de las exportaciones y de su valor también se halla relacionada a las condiciones favorables que prevalecieron en la economía mundial hasta 1973. En este último año los términos del intercambio de la región alcanzaron el nivel más alto desde la guerra de Corea. Pero a partir de 1974 afloran los efectos de la recesión, tanto en los

/precios como

precios como en el ritmo de expansión de las exportaciones de manufacturas, que comienza a mermar.

Aparte de estos problemas de coyuntura, las consideraciones precedentes muestran que las exportaciones latinoamericanas están constituidas por bienes de baja elasticidad, como los primarios, y por manufacturas cuya elasticidad también es reducida, en cotejo con la de los bienes en los cuales las importaciones se han ido concentrando.

7. Déficit y endeudamiento

Entre 1965 y 1973 la coyuntura favorable hizo menos visible la tendencia al estrangulamiento externo derivada de condiciones de estructura. Posteriormente dicha tendencia se vuelve a manifestar con nitidez, y obliga a recurrir a un fuerte endeudamiento, a fin de no sacrificar el crecimiento de las economías del área de forma drástica. Para el conjunto de las no exportadoras de petróleo, el déficit del balance de pagos en cuenta corriente fué del 15% de las exportaciones de bienes y servicios en el período 1966/69, y llegó a cerca del 45% en el trienio 1974/76. En 1977 la proporción bajó al 17%; pero para reconducir el déficit a límites manejables, fué necesaria una reducción considerable del crecimiento del producto, el cual cayó del 6% en el primer período al 4.4% en el último año citado.

En los años recientes, en el ámbito del financiamiento público internacional, los préstamos a la América Latina pasan a considerarse de prioridad secundaria. En lo fundamental, el aumento de la deuda se realiza con la banca privada, a menores plazos y a tasas de interés más elevadas que los prevalecientes hasta entonces. La proporción de los servicios de la deuda sobre las exportaciones aumenta fuertemente, y éstos se convierten en un elemento importante del déficit corriente. Esta espiral de endeudamiento induce a pensar que, a pesar de la abundancia de fondos que ha existido en los últimos años, la solución del estrangulamiento exige de más en más actuar deliberadamente del lado real de la economía. A ello se hace referencia a continuación.

/8. La asimetría

8. La asimetría del comercio exterior

La comparación de las exportaciones y las importaciones latinoamericanas de los bienes producidos por distintos sectores de actividad muestra gran asimetría. Así, las exportaciones de productos básicos son 2.4 veces superiores a las importaciones de esos mismos bienes. En el otro extremo, las exportaciones de manufacturas de la industria metalmecánica son apenas un 0.2% de las importaciones respectivas.

La asimetría del comercio exterior refleja el tipo de especialización propio de la economía latinoamericana, y de otras regiones periféricas. Simplificadamente puede decirse que las mismas producen productos básicos (bienes con un primer grado de elaboración), bienes de consumo, e insumos intermedios y bienes de capital en los cuales se emplean técnicas relativamente simples. Se carece en cambio de las ramas de tecnología compleja (esto es, las ramas productoras de ciertos insumos y bienes de capital diversos de los anteriores).

Tal estructura productiva implica que la especialización en el comercio y en la división internacional del trabajo es de tipo intersectorial: se produce y exporta principalmente en algunos sectores, los de productos básicos, bienes de consumo, e insumos intermedios de elaboración simple.

En este tipo de especialización subyace una tendencia al desequilibrio, pues dicha especialización implica que se exportan bienes de demanda poco dinámica, y se deben importar productos de las industrias de punta, cuya demanda es muy dinámica.

En los centros no existe una asimetría del comercio exterior similar a la de la periferia. Existen sí diferencias significativas en los montos exportados e importados de productos básicos, que reflejan la abundancia o escasez de recursos naturales, según el caso. Pero no así en la manufactura, en que han seguido un patrón de especialización intra-sectorial.

La estructura productiva de los centros es tal que se producen algunos bienes de consumo e insumos de elaboración simple, algunos

/bienes intermedios

bienes intermedios de elaboración compleja requeridos en la producción de los primeros, y bienes de capital de distintos grados de complejidad tecnológica, utilizables en el conjunto de esas actividades.

Las especialización se produce pues al interior de las distintas ramas industriales, es decir, es de tipo intra-sectorial. Ello implica que se exporta e importa en cada una de las ramas órdenes de magnitud no muy dispares; ese tipo de especialización permite aprovechar las economías de escala y concentrar los esfuerzos de creación tecnológica en los procesos destinados a la producción de ciertos bienes. Asimismo, implica que en el comercio entre los varios centros no existe la disparidad de elasticidades y la tendencia al desequilibrio que se verifica en su intercambio con los países en desarrollo.

9. "Transnacionalización"

Las empresas transnacionales (ET) no han sido un factor pasivo en el desarrollo de la economía mundial. Han actuado de diferentes formas en diferentes períodos. En la etapa reciente su acción muestra gran flexibilidad, frente a posiciones negociadoras firmes. Ella puede caracterizarse tentativamente por algunos rasgos centrales: diversos mercados adquieren un carácter oligopólico, al interior de cada país y en la economía mundial; las actividades de una misma E.T. o de un grupo se extienden a diversos sectores y ramas; las E.T. reservan para si los núcleos centrales de varias actividades del conjunto que operan, sobre todo las que atañen al desarrollo de la tecnología, el control de los mercados y el financiamiento; el tamaño y el poder económico de las empresas aumenta considerablemente; la competencia entre E.T. tiende a aumentar, pero conserva su carácter oligopólico; logran niveles de rentabilidad mayores que los de otros tipos de empresas.

Las E.T. han tenido también una influencia significativa en el desenvolvimiento del tercer mundo y de las economías latinoamericanas. Se adaptan al modelo de sustitución de importaciones, orientando en buena medida el estilo del mismo, en cuanto al tipo de bienes producidos y el perfil de la demanda correspondiente. El aumento de la

/exportación de

exportación de manufacturas es realizado en parte por las E.T., las cuales, en los últimos años, trasladan la producción de ciertos bienes o partes de procesos a países de la periferia.

Sus formas de operación han sido complejas y flexibles. Aunque recientemente se observan cambios, han tendido a realizar inversiones o a asociarse a proyectos en que su participación toma la forma de un paquete único, que incluye el manejo de plantas, el financiamiento, la tecnología y la distribución y comercialización de los productos. La posibilidad de adecuar su participación en estos distintos ámbitos les ha asegurado altos márgenes de beneficio, por concepto de dividendos, royalties, pagos por gestión y know-how, manejo internacional de precios y del movimiento financiero, etc.

El papel de las E.T. ha resultado importante en lo que respecta a la transferencia de tecnología. En cambio, su contribución al esfuerzo de acumulación de los países de menor desarrollo ha sido exiguo, si no negativo. Los mecanismos de financiamiento que utilizan también han tenido efectos negativos sobre la disponibilidad de divisas: el aporte efectivo de medios de pago internacionales es en general pequeño, y tiende a ser prontamente compensado por las salidas de divisas bajo la forma de royalties, dividendos, etc. La operación de las E.T. refuerza la tendencia al déficit comercial: poseen fuerte "vocación importadora", relacionada a sus nexos con la casa matriz u otras empresas coligadas, que además las habilitan a manejar los precios en las transacciones realizadas al interior del grupo.

En el período en que América Latina se convierte en región semiindustrializada, ocurren importantes cambios en la economía mundial. Ya se hizo referencia a que las E.T. aumentan su tamaño y poder económico, si bien entre ellas se produce una fuerte competencia de carácter oligopólico. Este crecimiento de las E.T. es desigual entre países, lo que hace que la posición relativa de los mismos se altere, y que aumente también la competencia entre ellos. Así, E.T. de origen europeo y japonés ganan terreno respecto a las de los Estados Unidos, no sólo en relación a la inmediata postguerra, sino también en períodos

/más recientes.

más recientes. La mayor competencia se realiza en los campos de la tecnología, del financiamiento y de la conquista de mercados para la inversión privada.

Algunas tendencias verificadas en las economías desarrolladas merecen destacarse: la elevación de los salarios y su nivelación; la saturación de los mercados de una variada gama de bienes de elaboración simple; la importancia creciente del dominio de la tecnología, y sobre todo de la generación de nuevas técnicas y nuevos bienes, en la competencia oligopólica; la sensible reducción de tarifas lograda en las sucesivas ruedas del GATT, y los procesos de integración en la economía europea.

A su vez, tales tendencias parecen estar asociadas a ciertas transformaciones que se perciben en la economía mundial: el aumento de la división internacional del trabajo entre los grandes centros industriales, dentro de la modalidad intrasectorial a que se hizo referencia en el punto anterior; el desplazamiento de algunas actividades intensivas en mano de obra, y de tecnología simple y poco dinámica, hacia países de menor grado de desarrollo y nivel de salarios; en conexión con lo anterior, el comercio entre los centros aumenta considerablemente, y algunos bienes (textiles, artículos de cuero, productos durables para el hogar, automóviles, etc.) dejan de ser objeto de intercambio exclusivo de dichas economías, y comienzan a exportarse también desde la periferia.

Las transformaciones que han venido ocurriendo en las regulaciones del comercio internacional son ilustrativas de la forma en que se vienen dando estos cambios en la división internacional del trabajo, y de la resistencia que suscitan los que tienen lugar entre los países del Norte y del Sur. Muy sintéticamente: entre los centros hay concertación, y la protección disminuye; respecto a la periferia la protección de los centros aumenta, y se le aplican severas y crecientes restricciones no tarifarias; al mismo tiempo, se establecen acuerdos especiales entre centros y grupos de países subdesarrollados, que abren perspectivas al establecimiento de areas de influencia.

/Desde el

Desde el ángulo del proceso de industrialización del tercer mundo, y de la gran necesidad de aumentar y diversificar las exportaciones que dicho proceso plantea, los cambios que se han venido produciendo en la división del trabajo entre países desarrollados y subdesarrollados son de escasa significación, y a lo que tido indica su continuidad comienza a encontrar serias dificultades.

II. Elementos de Estrategia y Política Externa

A continuación se hace referencia a diversos aspectos de la estrategia y política externa, a saber: los cambios en la estructura productiva que requiere su implementación; las implicaciones de los mismos en cuanto a la asignación de recursos y al papel del Estado; las políticas de protección y promoción y el modo de instrumentarlas; las políticas relativas a las empresas transnacionales.

1. Estructura productiva y desequilibrio externo

En puntos anteriores se ha indicado que en el estrangulamiento externo intervienen diversos factores: el estilo de desarrollo, que genera una tendencia a importar nuevos bienes, o a producir internamente bienes con gran contenido importado; la presencia de las E.T. -quienes por lo demás impulsan e implementan el estilo prevaleciente-, que tienen gran "vocación importadora", y cuyos movimientos financieros merman la disponibilidad de divisas; las variaciones de los términos del intercambio y/o del nivel de actividad de los grandes centros, que obligan a incurrir en déficit y endeudamiento crecientes, para no reducir drásticamente el ritmo de expansión de la economía. También se ha señalado que existe un factor de naturaleza estructural que subyace en todos estos otros: la asimetría del comercio exterior.

La asimetría implica que en algunos tipos de bienes se exporta mucho y se importa poco, y que en otros tipos sucede lo contrario. Pero los primeros son bienes cuya demanda crece lentamente, mientras que la de los segundos crece con rapidez. Esta disparidad en el dinamismo de la demanda de los bienes que son objeto de intercambio (aliadas al ritmo de crecimiento de los centros), impone un límite al ritmo de

/expansión de

expansión de las economías periféricas, y genera desequilibrio comercial, si ese límite es excedido.

Conviene asimismo reiterar que la asimetría refleja el tipo de especialización de la estructura productiva de los países periféricos. Estos producen en lo fundamental productos básicos y bienes de consumo e intermedios simples, de elasticidad de demanda relativamente baja. Sólo poseen los sectores productores de dichos bienes, de ahí que se diga que su especialización es intersectorial. Para superar la tendencia pertinaz al desequilibrio externo se requiere alcanzar una especialización de tipo intrasectorial, que implica producir simultáneamente bienes de consumo, intermedios y de capital de distinta complejidad tecnológica y elasticidad de demanda, tanto para el mercado interno como para exportar. Desde otro ángulo: además de aumentar el grado de elaboración de las exportaciones de productos básicos, y de exportar manufacturas de los distintos tipos de bienes que hoy se producen, se requiere promover la producción de bienes de tecnología más compleja (en ramas donde por lo general el avance técnico es intenso), tanto para sustituir importaciones como para exportar, aliviando por ambas vías la tensión externa, en el presente o en el futuro.

Se requiere por lo tanto combinar la sustitución de importaciones y la exportación de manufacturas de distintos grados de complejidad tecnológica. El crecimiento será mayor en una o en otra dependiendo de los sectores productivos, y la combinación variará entre ellos. Como no se trata de alternativas excluyentes, para la economía en su conjunto existirá simultáneamente un importante ingrediente de sustitución de importaciones y otro ingrediente también significativo de exportación de manufacturas.

La integración es el tercer elemento en una estrategia que contemple la solución del problema de la asimetría y el estrangulamiento. En primer lugar, porque la integración aumenta la eficiencia con que se realiza la sustitución de importaciones y la exportación de manufacturas. En segundo lugar, porque puede ser en si misma la clave para alcanzar un tipo de especialización intrasectorial. El aumento del comercio con los centros es un medio fundamental para absorber el avance técnico

/que generan.

Sin embargo, la especialización entre ellos mismos ha avanzado de modo considerable, y esto virtualmente limita las posibilidades de alterar la división del trabajo ya alcanzada, para insertar más dinámicamente a la periferia en la economía mundial. La integración puede compensar esta limitación mediante una mayor división del trabajo en regiones de la propia periferia.

Así pues, se sugiere que una en estrategia de desarrollo que tenga en mente el tipo de estructura productiva de economías como las latinoamericanas, es necesario combinar sustitución de importaciones, exportación de manufacturas e integración regional. Aunque se la ha planteado de forma muy general, se puede percibir que esta conclusión difiere de la estrategia externa que se ha venido propugnando en los últimos años, sobre todo por quienes se apoyan fundamentalmente en una versión estática de la teoría de las ventajas comparativas.

De acuerdo al tipo de razonamiento que se acaba de mencionar, dejando en lo interno mayor campo al libre juego de las fuerzas del mercado, y adoptando en lo externo los principios del libre comercio, se tendería a un óptimo que implica un traslado de recursos hacia actividades donde actualmente existen ventajas comparativas. En el caso de las economías subdesarrolladas, el mercado por si solo llevaría a poner énfasis en las actividades intensivas en mano de obra (o en recursos naturales) y ahorradoras de capital. El crecimiento de dichas economías pasaría a basarse en la rápida expansión de ese tipo de actividades, y se realizaría con un fuerte aumento del coeficiente de apertura, pues la producción de dichas actividades estaría destinada en gran parte al mercado externo.

Como se puede apreciar tales puntos de vista difieren de los que se sostienen en estas notas. En las mismas se tienen en cuenta las características de la estructura productiva de los países en desarrollo, se destacan los inconvenientes que provocan, y se postula la necesidad de conducir su transformación mediante políticas deliberadas. Tales planteamientos son aplicables a distintos casos, si bien requieren adaptaciones, a fin de considerar las peculiaridades de cada situación. Pero en un plano general, tienen en cuenta el grado de madurez industrial

/relativamente alto

relativamente alto alcanzado por América Latina, la necesidad de continuar la línea de diversificación de su comercio exterior de los últimos 15 años, la gran dimensión de su mercado interno, y el poder de negociación que estos factores virtualmente le brindan. Conviene observar que el énfasis en las características estructurales no implica desconocer la incidencia de otros elementos que juegan en la tendencia al desequilibrio externo, entre ellos la mala gestión de la política monetaria y cambiaria, y de otras políticas conducentes al desestímulo de las exportaciones o al desarrollo de industrias ineficientes (como la protección o promoción excesivas, tema al cual se hace referencia más adelante).

2. Asignación de recursos; Estado y mercado

En el punto anterior se han considerado aisladamente ciertas transformaciones de la estructura productiva que resultan necesarias para superar la tendencia al desequilibrio externo. Una estrategia de desarrollo requiere tener en cuenta otros aspectos más bien internos del sistema económico, que aquí apenas pueden ser mencionados, pero que condicionan los aspectos externos de la misma.

El primero es la necesidad de absorber en el empleo el crecimiento vegetativo de la población activa, y además, de reabsorber en condiciones de productividad normal el total de la fuerza de trabajo empleada en condiciones de muy baja productividad. En otras palabras, se requiere eliminar la llamada heterogeneidad estructural de las economías periféricas, para lo cual la política agrícola tiene especial importancia, pues es en dicho sector donde la heterogeneidad posee mayor significación. La plena ocupación, así entendida, impone ingentes esfuerzos de acumulación, que por otro lado resultan impresindibles para evitar los efectos del desempleo sobre la remuneración del trabajo, y no sólo sobre la que corresponde a la mano de obra de escasa calificación, sino también sobre el nivel medio y la estructura de salarios.

Se ha insistido en un tipo de diversificación de la estructura productiva que incluya el desenvolvimiento de ramas y actividades de distintos niveles tecnológicos. Pero ese tipo de transformación no

/se relaciona

sólo con los problemas del balance de pagos, sino también con otros aspectos del uso de los recursos productivos. Uno de ellos es el hecho de que la fuerza de trabajo no es homogénea. Los sectores más modernos y de tecnología más dinámica van requiriendo mano de obra de mayores niveles de calificación, y a la vez formándola, de tal modo que el desenvolvimiento de dichos sectores obra en el sentido de elevar el salario medio. Los márgenes de beneficio y las oportunidades de inversión tampoco son homogéneos, y son justamente las ramas más modernas las que brindan un mayor potencial de acumulación, desde ambos puntos de vista. Como se señaló anteriormente, el desarrollo de ese tipo de actividades es también esencial, desde el ángulo de la necesidad de diversificar las exportaciones, incluyendo entre ellas bienes de demanda dinámica.

Los distintos aspectos del sistema económico que se acaban de enumerar corresponden a la esfera de la producción del mismo. Por supuesto, una estrategia de desarrollo también requiere proponer medidas o tomar decisiones sobre la esfera de la distribución. La necesidad de considerarla deriva de las tendencias a la concentración que parecen ser inherentes al desarrollo de las economías periféricas, por lo menos durante un lapso prolongado. La consideración de estilos alternativos requiere tener en cuenta la necesidad de introducir cambios muy significativos en ambas esferas, y no sólo en el ámbito de la distribución personal del ingreso.

Los razonamientos basados en versiones muy simples de la teoría de las ventajas comparativas llevan a conclusiones diversas, también sobre estos temas. De acuerdo a los principios que derivan de la misma, el libre juego de las fuerzas del mercado llevaría a asignar los recursos preferentemente en ramas y en técnicas intensivas en mano de obra, con lo que se tendería a generar niveles óptimos de producción y comercio internacional. Aún más, frecuentemente se sostiene que las distorsiones introducidas en los precios relativos de los recursos produjeron una asignación muy lejana al óptimo, y en actividades y técnicas de alta densidad de capital, con resultados negativos sobre el empleo de la fuerza de trabajo.

/Como es

Como es obvio, la divergencia consiste en que, en las consideraciones sobre estrategia de desarrollo planteadas en estas notas, se han puesto en primer plano factores relacionados a las características de la estructura productiva y de su transformación, como ser: el problema de la heterogeneidad; el ingente esfuerzo de acumulación requerido para corregirla; los cambios en el tipo de especialización necesarios para evitar el estrangulamiento; las tendencias a la concentración del ingreso que se relacionan con la incapacidad de absorción de mano de obra; etc.

De las consideraciones anteriores derivan las razones por las cuales es necesario que el Estado conduzca el desarrollo mediante una política deliberada: no hay fuerzas espontáneas que aseguren un ritmo de acumulación y crecimiento compatibles con la absorción del total de la mano de obra en condiciones de productividad normal; aún cuando dicho ritmo sea muy alto, el mercado tampoco asegura que el patrón de transformación de la estructura productiva sea compatible con la plena absorción, y que, además, sea adecuado para superar la especialización de tipo intersectorial y preservar el equilibrio externo; asimismo, y en conexión con lo anterior, la libre operación del sistema económico no evita que las tendencias a la concentración del ingreso dejen de manifestarse, ni que se logre una distribución compatible con la satisfacción de las necesidades básicas.

Como se ha dicho en recientes documentos de la CEPAL, el mercado carece de horizonte temporal y social. Se comprende que tampoco tiene aptitud para promover la transformación de estructuras productivas relativamente atrasadas como son las de la periferia, sobre todo si se tiene en cuenta que parte de las mismas no están conectadas a la economía de mercado, o sólo lo están de forma muy marginal.

/La posición

La posición que se acaba de sintetizar difere del punto de vista ligado a las versiones más simples de la teoría de las ventajas comparativas, desde el cual se admite que el mercado conduce a una asignación óptima de recursos. Desde ese punto de vista, la intervención estatal debiera limitarse a corregir desviaciones de distinto tipo respecto al óptimo de competencia, o a lograr objetivos sociales definidos desde fuera del sistema, con la mínima interferencia posible en las leyes del mercado.

La posición que aquí se sostiene no niega la importancia del mercado para lograr un funcionamiento adecuado del sistema económico; reconoce que el mayor o menor papel del mercado (y/o del Estado) variará, dependiendo del estilo de desarrollo; pero enfatiza el siguiente punto de vista: en economías como las periféricas, el Estado ha de jugar un papel clave en la orientación del esfuerzo de acumulación y en la transformación de la estructura productiva (lo que requiere racionalizar la asignación de recursos mediante la planificación), e incidir además decisivamente en la distribución del ingreso, de forma de compensar la tendencia a su concentración.

Las afirmaciones precedentes no implican predefinir el grado y los instrumentos de participación estatal requeridos en cada caso específico, ni admitir a priori que la misma ha de ser acompañada por un aumento de la propiedad pública. Pero sí conviene reconocer que la participación que se requiere es considerable, y que la falta de definiciones claras en esa materia, así como respecto al papel de la iniciativa privada, ha contribuido a entorpecer y distorsionar el funcionamiento del sistema económico.

/3. Protección

3. Protección

Ya se indicó que para evitar el estrangulamiento externo es necesario ir superando el tipo de especialización de la estructura productiva peculiar de las economías de menor desarrollo, por medio del desenvolvimiento de industrias que el mercado no promueve con suficiente rapidez. A su vez, la expansión de estas industrias requiere un grado de protección y de promoción adecuadas, que compense las diferencias de costo existentes entre dichas economías y los grandes centros.

Con frecuencia se niega que la protección sea necesaria y conveniente, aduciendo que la misma impone a los países en desarrollo y a sus consumidores el pago de precios elevados por bienes que se producen con baja eficiencia. El carácter estático de este tipo de argumentación oculta que el desarrollo y la industrialización de dichos países envuelven opciones intertemporales. Proteger en medida razonable implica pagar transitoriamente precios más altos por ciertos bienes, para poder elevar el nivel de ingreso y de ahorro, capacitar mano de obra, aumentar la capacidad empresarial, etc., y llegar en el futuro a producir esos bienes en forma competitiva.

El grado inicial de ineficiencia de una actividad industrial no depende sólo de sus propias condiciones de operación, sino también de la ineficiencia de otras actividades productivas que le proveen insumos, así como de la que existe en los servicios de comercialización, financiamiento, etc. El nivel de la protección o promoción ha de tener en cuenta la incidencia de todos estos factores en los costos de las actividades o ramas de que se trate.

El plazo requerido para que una rama industrial llegue a ser eficiente es mayor que el que generalmente se acepta, debido a la tardanza en la reducción de los costos de otras ramas, o a la relativa lentitud con que el proceso de industrialización en su conjunto va induciendo una mayor eficiencia en todos los servicios y actividades complementarias, hasta que se alcanza una economía de tipo más moderno.

Esta demora no implica que la eficiencia no vaya aumentando de forma gradual, lo que hace posible ir reduciendo la protección o promoción.

/Sin embargo,

Sin embargo, en tanto los incrementos de productividad se traduzcan en aumentos de los salarios reales, disminuirá uno de los elementos que tienden a compensar los altos costos, en las etapas iniciales de un proceso de industrialización. Este aumento de los salarios, que es un objetivo fundamental del desarrollo, ha de ser tenido en cuenta para definir el período durante el cual se requiere la protección o promoción, y el ritmo a que la misma podrá reducirse.

Se entiende pues que la protección y la promoción han de ser adecuadas tanto en nivel como en duración. Como se acaba de señalar, el nivel ha de ser suficiente para compensar los mayores costos de la industria periférica, en tanto no estén compensados por disparidades de salarios, pero no excesivo, de modo a someter la actividad manufacturera al acicate de la competencia. Asimismo, deberán ir disminuyendo a medida que aumente la eficiencia industrial y las diferencias de costo se reduzcan.

Dentro de esos límites la protección y la promoción resultan favorables, tanto para el desarrollo de los países periféricos, como para la expansión de la economía y el comercio mundiales. Ellas permiten una transformación en la estructura económica de dichos países, que conlleva un cambio en la composición de sus exportaciones (que corresponden a importaciones de los centros). Tales cambios son necesarios para crecer con intensidad, pues acelerar la expansión del producto social requiere un gran aumento del comercio, que permita absorber la tecnología generada en los centros.

Desde la perspectiva de estos últimos, también cambian las estructuras de sus importaciones y exportaciones, pero ello no implica que el comercio disminuya. Por contraste, la protección y la promoción en los centros no producen el efecto favorable señalado, sino que tienden a reducir el crecimiento de la economía mundial y del comercio.

Los centros han aplicado y siguen aplicando una política mediante la cual protegen o liberalizan sus economías en distintos períodos y sectores, según el grado de desarrollo y competitividad de las diferentes actividades productivas. Los países hoy desarrollados protegieren su industria durante largos períodos y pasaran a propugnar la libertad de

/comercio cuando

comercio cuando la misma había adquirido ventajas, y requería mayores mercados para seguir expandiéndose. En este momento, esos mismos países liberalizan aquellos sectores en los cuales tienen ventajas indudables, como los de tecnología más compleja, y no sólo mantienen una protección elevada, sino que la aumentan, en aquellos sectores en que sufren la competencia de los países en desarrollo.

Asimismo, la protección en los centros tiende a elevarse, a raíz de los problemas de recesión e inflación que se han hecho sentir recientemente. Esta protección perjudica el desarrollo del comercio y de la economía mundial, al contrario de lo que sucede con la protección de los países en desarrollo, desde que se la mantenga dentro de límites razonables. La protección en los centros obliga a la periferia a protegerse más allá de esos límites. Sin embargo, con frecuencia en América Latina se ha venido propugnando rebajar indiscriminadamente la protección, sin tener debidamente en cuenta la política seguida por los centros, en esta materia.

Se ha indicado que la protección y la promoción han de ser las justas para cubrir las diferencias de costos. Como tales diferencias varían con el tipo de actividad, se hace necesario que ambas sean discriminadas.

El tipo de cambio constituye un instrumento de alcances muy limitados para obtener la discriminación mencionada. Como lo muestra la experiencia de la década de 1950, la diferenciación excesiva de tipos de cambio genera grandes problemas de manejo de la política cambiaria y graves distorciones en el mercado financiero.

En la experiencia latinoamericana, los avances logrados en el manejo de la política monetaria y cambiaria son considerables, e indican que el mantenimiento de un tipo de cambio realista resulta imprescindible para una estrategia externa adecuada. En algunos países, los intentos de dominar la inflación han hecho perder parte del terreno ganado con las mejoras en la política cambiaria, al aumentar los tipos de cambio a menor ritmo que los precios internos.

/Para proteger

Para proteger la industria interna y promover la exportación de manufacturas de forma discriminada, la tarifa y los subsidios constituyen, respectivamente, dos instrumentos básicos. Es conveniente prever su reducción a lo largo del tiempo, a fin de que en las distintas ramas de la industria se pueda prever el horizonte dentro del cual la eficiencia deberá aumentar.

Otros instrumentos fiscales y crediticios permiten acentuar la flexibilidad en la política de promoción. Los diversos instrumentos de protección no tarifaria cumplen un papel importante para lograr flexibilidad en la política de protección. En el manejo de estos instrumentos, no se ha tenido en cuenta que los grandes centros industriales han venido acentuando las restricciones no tarifarias al comercio, como se indicó anteriormente. La protección no tarifaria adquiere especial significado en las circunstancias que atraviesa actualmente la economía mundial. La fuerza con que los países latinoamericanos puedan encarar las negociaciones internacionales depende de la medida en que estén dispuestos a aplicar concertadamente restricciones no tarifarias, como respuesta a las que los centros vienen usando de manera creciente.

/4. Política

4. Plíticas relativas a las empresas transnacionales

En la primera parte se mencionó que las E.T. inscribieron su acción en el estilo de desarrollo vigente, impulsándolo y adaptándolo a sus intereses, y agravando varias de sus tendencias desfavorables. Por contraste, se desprende la necesidad de enmarcar esa acción, de tal manera que resulte compatible con los objetivos de la estrategia que se pretenda implementar. En otras palabras, la experiencia parece indicar que no sólo es necesario contar con una estrategia realista, definida y estable, sino también concretar en ella ciertos objetivos generales y ciertas metas claras, en lo que respecta a la participación y al papel de las E.T.

Todo indica que el interés de las mismas en participar directamente en la expansión del tercer mundo ha venido en aumento. Lo pone de manifiesto el hecho de que su producción al interior de los distintos países va ganando importancia relativa, mientras sus exportaciones a los mismos desde los países de origen la va perdiendo. Asimismo, en circunstancias que para muchos productos y actividades el mercado de los centros ha tendido a saturarse, los mercados reales y potenciales de la periferia ganan significación, en la estrategia de las E.T.

En el conjunto del tercer mundo, América Latina constituye un área semi-industrializada, que combina niveles de ingreso y desarrollo relativamente elevados con grandes potencialidades, en cuanto a la integración de sectores atrasados y al aumento del mercado. Tales condiciones dan a la región un poder de negociación especial, particularmente alto. En ello juegan los siguientes factores: el tamaño del mercado, real y virtual, a que se acaba de hacer referencia; la existencia de mano de obra de distintos grados de calificación y de escalas de salarios sustancialmente más bajas que en los centros; la relativa abundancia de recursos naturales no renovables; los menores costos requeridos para la preservación del medio ambiente, dado su menor deterioro y/o las menores exigencias que se realizan en esta materia.

/ Destacar el

Destacar el mayor poder de ngociación que han venido ganando diversas economías latinoamericanas, no implica desconocer los riesgos de ingerencia política aparejados por la presencia de las E.T. Tales riesgos refuerzan la necesidad de contar con una estrategia definida, e inscribir en ella el papel de dichas empresas, precisando los objetivos y metas a lograr con su acción.

Aunque de forma muy general, un primer objetivo estratégico en este campo pudiera ser definido como el aumento de la capacidad nacional de decisión. Un segundo objetivo ligado a éste no es tanto el de acceder a la tecnología actualmente apropiada por las E.T., sino ir incrementando la capacidad tecnológica nacional. El nexo entre ambos objetivos es obvio, pues aumentar la capacidad de decisión, en cuanto a la implementación de una estrategia de desarrollo que combine un fuerte impulso a la industrialización y a las exportaciones, depende de la existencia de cierta capacidad nacional en materia tecnológica. Esta última resulta clave para lograr algún grado de adaptación de las técnicas generadas en los centros y para alcanzar competitividad internacional, sin depender unilateralmente de las E.T.

Ambos objetivos requieren de políticas definidas en materia de ciencia y tecnología. Asimismo, desde los dos puntos de vista resulta conveniente negociar por separado los distintos componentes de la inversión a que se hizo referencia con anterioridad: la gestión y/o manejo de plantas, el financiamiento, la distribución y comercialización,y la tecnología propiamente dicha. Con relación a esta última, recientemente se han multiplicado los ejemplos que muestran que las distintas partes de un proceso pueden ser negociadas por separado, y adquiridas en distintas empresas o países.

Un tercer objetivo es el de lograr la adaptación de las E.T. a una estrategia que tenga en cuenta la necesidad de expandir las exportaciones de manufacturas, induciéndolas a vender en el exterior parte de su producción. También sobre esta materia existen diversos ejemplos y antecedentes.

/A este

A este respecto, conviene destacar la necesidad de un tipo de división del trabajo que no coincide con el que se ha venido conformando, en parte a raíz de la expansión de las E.T. La especialización primario-exportadora de la economía latinoamericana comenzó a cambiar a mediados de la década de 1960, mediante el aumento de las exportaciones de manufacturas livianas.

El comercio mundial de ese tipo manufacturas tiende a crecer con lentitud, en relación con el de bienes de industrias a las cuales la renovación tecnológica imprime gran dinamismo. Así pues, y aunque la exportación de manufacturas de tecnología simple representa un avance indudable, en cierto sentido vuelven a producirse condiciones de estructura similares a las del pasado, en tanto limitan la potencialidad de crecimiento de la región. Para superar esas condiciones desfavorables se hace necesario exportar también productos de tecnología más avanzada y cambiante, propias del comercio que los centros realizan entre sí.

La necesidad de exportar bienes de industrias de punta hacia los centros se relaciona asimismo a las características de la protección de dichas economías. En los bienes de industrias livianas ésta es alta, y de hecho se la ha aumentado considerablemente, cada vez que las exportaciones desde la periferia alcanzan magnitudes significativas. En cambio, en los bienes de industrias dinámicas la protección es más baja, y no podría ser aumentada de manera similar sin afectar al comercio entre los propios centros, cuya expansión ha dependido justamente de tales productos.

Ya se indicó que la integración regional puede ser el medio de impulsar una especialización de tipo intra-sectorial al interior del área latinoamericana, que incluya y facilite el desarrollo de actividades industriales de tecnología dinámica. Sin embargo, como es en los grandes centros que la tecnología avanza con mayor rapidez, para generar capacidad de importarla será necesario que la división del trabajo respecto a ellos se modifique, en alguna medida, en la dirección anteriormente señalada.