

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

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

Secretario Técnico
Adolfo Gurrieri



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1987

SUMARIO

Nota de la secretaría.	7
Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado.	9
Exposiciones inaugurales:	9
Exposición del señor <i>Norberto González</i> , Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).	9
Exposición del señor <i>César Miguel</i> , Jefe de la División del Programa Regional y de los Países de Habla Inglesa del Caribe, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).	10
Exposición del señor <i>Alfredo Costa-Filho</i> , Director General del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).	12
Planificación para una nueva dinámica económica y social. <i>Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.</i>	19
Nuevas orientaciones para la planificación: un balance interpretativo. <i>Eduardo García d'Acuña</i>	25
Notas sobre nuevas directrices en materia de planificación. <i>Brian Van Arkadie.</i>	33
La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación. <i>Harold D. Linstone.</i>	43
La planificación en economías mixtas de mercado y los paradigmas del desarrollo: problemas y alternativas. <i>René Villarreal.</i>	51
Modelos macroeconómicos y planificación en un futuro incierto. La experiencia francesa. <i>Paul Dubois.</i>	59
La planificación del desarrollo a largo plazo. Notas sobre su esencia y metodología. <i>Lars Ingelstam.</i>	69
Más allá de la planificación indicativa. <i>Stuart Holland.</i>	77
La planificación en la actualidad. <i>Yoshihiro Kogane.</i>	95
Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación. <i>Yehezkel Dror</i>	99

Agentes del 'desarrollo'. <i>Marshall Wolfe.</i>	111
Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. <i>Carlos A. de Mattos.</i>	119
Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina. <i>Sergio Boisier.</i>	139
La planificación y el mercado durante los próximos diez años en América Latina. <i>Joseph Ramos.</i>	153
Planificación y gobierno. <i>Carlos Matus.</i>	161
Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina. <i>Bernardo Kliksberg.</i>	179
Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. <i>Adolfo Currieri.</i>	201
El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina. <i>Christian Anglade y Carlos Fortin.</i>	219
Lista de publicaciones de la CEPAL.	

El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina

*Christian Anglade
Carlos Fortin**

En el decenio de 1980 se ha visto un vigoroso resurgimiento del interés respecto al papel del Estado en el desarrollo económico del Tercer Mundo en general. En el caso de América Latina, el debate ha girado en torno a la cuestión de su papel en estrategias orientadas a superar los desequilibrios y rezagos de su desarrollo. Sin embargo, en el curso del debate varios conjuntos de problemas, conexos entre sí pero distintos, se han entremezclado de manera bastante estéril. De ahí que su desacoplamiento sea un requisito previo para que el debate tenga sentido.

A fin de llevar adelante dicho análisis, los autores comienzan por esclarecer las características de dos distintas estrategias de desarrollo (sustitutiva de importaciones y orientada a la exportación) y del papel que el Estado ha tenido en ellas. Para concretar el análisis de las mismas, comparan algunas experiencias del Sudeste Asiático con otras de América, resaltando no sólo las diferencias en el contenido de las estrategias sino también en las estructuras sociales y políticas que les sirvieron de base y las hicieron posibles.

La segunda mitad del artículo está destinado a evaluar de manera crítica la propuesta de ajuste estructural, señalando los principales obstáculos que enfrenta, y a esbozar los lineamientos de una senda alternativa basada en la idea de un tipo de desarrollo "inclusivo" (en contraste al "excluyente").

*Los autores son, respectivamente, Profesor del Departamento de Gobierno de la Universidad de Essex (Reino Unido) y Profesor del Instituto de Estudios del Desarrollo, de la Universidad de Sussex (Reino Unido). Este artículo se basa en Anglade y Fortin (1985, en prensa) que presentan estudios de casos de diez países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela) que juntos comprenden 89% de la población y 94% del producto interno bruto de la región.

I

La industrialización mediante la sustitución de importaciones contrapuesta a la orientación a la exportación

En años recientes se ha dado una controversia persistente respecto a los méritos relativos de dos estrategias de desarrollo, y las relaciones entre ambas, a saber, la industrialización mediante la sustitución de importaciones (ISI) y la orientación a la exportación (OE). Durante el último decenio, las instituciones financieras internacionales así como los bancos privados internacionales han criticado a los países latinoamericanos, profundamente endeudados, por el resultado poco satisfactorio de sus exportaciones. La exhortación que se les da es que dichos países deberían abrazar plenamente un modelo de crecimiento y acumulación orientado a la exportación, que hasta ahora han aplicado sólo parcialmente. El éxito obtenido por los países de industrialización reciente del Asia oriental, que han acoplado por entero sus economías a las exportaciones, se señala como prueba concluyente de las ventajas de la orientación a la exportación. A los países latinoamericanos se les aconseja, para que restablezcan su capacidad crediticia en constante reducción, que incrementen la proporción de las exportaciones en su PNB del 10 a 20%, que es actualmente en promedio, a una cifra de 30 a 35%, que es el promedio de los países de industrialización reciente del Asia oriental. Esto exige un giro fundamental en las políticas gubernamentales, o sea, un abandono de las estrategias ISI, que imponen perjudiciales restricciones al comercio internacional mediante las barreras arancelarias y no arancelarias y, muy en especial, mediante tipos de cambio sobrevalorados.

Sin embargo, en este punto se introduce en el debate un conjunto diferente de problemas, que tienen que ver con el papel del Estado en la gestión de la economía. Con diferencias de grado, los defensores de la orientación a la exportación explican en términos de una excesiva intervención estatal en la economía el que los países

latinoamericanos no hayan podido convertir en realidad esa estrategia.¹ Se acusa a la intervención estatal de ser especialmente perjudicial en tres esferas: 1) el comercio internacional, por la introducción de restricciones que tienden a "aislar" la economía del resto del mundo y "cerrarla" a éste; 2) la fijación interna de precios, por la introducción de rigideces en los mercados de factores y productos y la desorganización general de los precios relativos, de resultados de la elevada inflación, la cual, a su vez, es producto de políticas fiscales, monetarias y salariales carentes de disciplina; y 3) la producción directa, mediante el establecimiento de empresas estatales ineficientes y subvencionadas, cuyos precios se mantienen artificialmente bajos y que se convierten en una fuente importante de déficit presupuestarios. Se dice que todos estos factores representan una "orientación hacia adentro" de la estrategia de desarrollo, que es inherentemente ineficiente y dañina para el verdadero desarrollo. La política que se recomienda es que el Estado se retire del mercado, elimine todas las restricciones al comercio internacional así como las rigideces internas y emplee sus instrumentos de política para contener la inflación y promover la orientación a la exportación mediante la introducción de tipos de cambio "realistas", esto es, la devaluación.

El resumen precedente nos permite identificar varias confusiones y errores en este análisis de la crisis latinoamericana. En *primer* lugar, si bien el raciocinio se expresa en términos de la orientación a la exportación en general, parece claro que se refiere fundamentalmente a la exportación de manufacturas. Eso es, de hecho, lo que ocurre en los países de industrialización reciente del Asia oriental que se presentan como modelos. Además, la explicación teórica expuesta hace hincapié en las ganancias de productividad que resultan del progreso tecnológico, que, a su vez, responden a un aumento de las remuneraciones y una reducción de las utilidades.² En-

tran en juego asimismo conceptos tales como ventajas comparativas a corto plazo, competitividad internacional, alivio de las insuficiencias de divisas y una mayor capacidad de atraer préstamos e inversiones del exterior; pero el fundamento teórico parece referirse a un proceso dinámico de industrialización más que a la orientación a la exportación de por sí.

En *segundo* lugar, no cabe decir necesariamente que la ISI y la OE sean estrategias contradictorias. Tres consideraciones son pertinentes a este respecto: i) es verdad que una política de ISI completa plantea problemas difíciles de costos alternativos y usos del excedente en términos de la promoción de las exportaciones; si se la aplica uniformemente, orientaría la acumulación a la producción de manera sucesiva de *todos* los bienes industriales que previamente se importaban, obstruyendo así la acumulación en las industrias destinadas a la exportación. Sin embargo, este enfoque autártico es difícil de encontrar en el mundo real, al paso que es claramente posible concebir políticas que combinen la protección del mercado local con estímulos a otros sectores de la industria que producen para la exportación;³ ii) ciertos tipos de ISI pueden sentar las bases para ulteriores campañas de exportación; pueden darse así dos *fases* de política sucesivas, como lo muestra claramente la experiencia de los países de industrialización reciente del Asia oriental, que se examina más adelante; iii) la ISI no entraña necesariamente una reducción de importaciones. En efecto, en economías capitalistas periféricas, la ISI conduce a menudo a un aumento del volumen de importaciones, sólo que la composición de éstas cambia, pasando de los bienes de consumo a los bienes intermedios y bienes de capital. Por lo tanto, es perfectamente compatible con un aumento del comercio exterior, del cual la promoción de las exportaciones podría ser un componente más.

En *tercer* lugar —y lo que es de la mayor importancia para las finalidades presentes— la orientación a la exportación no parece constituir

¹Una exposición general de esta idea —no limitada al caso latinoamericano— la cual reconoce, sin embargo, que la orientación a las exportaciones es compatible con diversos grados de intervención estatal, es la de Krueger (1984). Una versión más absolutista, aplicada al caso africano, aparece en Balassa (1984).

²Little (1982); Balassa (1982). Un buen análisis de estas ideas es el de Fransman (1984).

³La objeción principal a esta solución por parte de los partidarios de las estrategias orientadas a las exportaciones no es teórica sino práctica, a saber, las dificultades de administrar un sistema de estímulos diferenciales al comercio. Véase Krueger (1984).

una consecuencia del retiro del Estado del mercado. Una gran variedad de estudios contemporáneos sobre las economías del Asia oriental han mostrado que, en esos casos, el Estado ha sido fuertemente intervencionista, utilizando toda la gama de instrumentos que estaban a su disposición para regular el mercado, controlar las importaciones y organizar la producción.⁴

Para comprender por qué los países de industrialización reciente del Asia oriental han tenido mejor éxito que los latinoamericanos, es preciso ir más allá de los actuales mitos y excesivas simplificaciones e identificar las diferencias básicas de política entre ambos modelos, por me-

dio de un enfoque de economía política que pone de relieve las relaciones continuamente cambiantes entre el Estado y la sociedad civil. Lo que aquí se pretende mostrar es que la intervención estatal ha sido determinante en los países de industrialización reciente, tanto los de Asia oriental como los latinoamericanos; pero que el alcance y la repercusión de esa intervención han sido diferentes porque, después de la segunda guerra mundial, la autonomía de la acción estatal frente a la sociedad civil fue mayor en el Asia oriental que en América Latina. La razón de ello y sus consecuencias son objeto de una breve comparación en la sección siguiente.

II

La industrialización y el Estado: comparación entre el Asia oriental y América Latina

Los casos de Corea del Sur, Taiwán, Hong-Kong y Singapur ilustran el modelo de desarrollo orientado a las exportaciones aplicado en el Asia oriental. Para los fines de este estudio se prescindirá de los dos últimos, porque su índole de estados-ciudades no permite una comparación fructífera con ningún país latinoamericano.

1. *Propiedad de la tierra, distribución del ingreso e industrialización*

Tanto Corea del Sur (que en adelante denominaremos simplemente Corea) como Taiwán iniciaron su industrialización en el período de post-guerra, después que la derrota militar del Japón les permitió alcanzar su independencia. Por entrar en la carrera de la industrialización en época muy tardía debieron haber tropezado con más dificultades que muchos países latinoamericanos, cuyo proceso de industrialización se había puesto en marcha mucho antes. Sin embargo, tenían la ventaja fundamental de que la distribución del ingreso y la composición de la demanda

en el período pertinente eran considerablemente menos desiguales que en América Latina, hasta el punto de mostrar pautas de distribución del ingreso por unidades familiares más análogas a las de los países capitalistas adelantados que a las del Tercer Mundo.⁵

Como se ha señalado reiteradamente en los estudios existentes, esto era consecuencia de las políticas agrarias seguidas tanto por el gobierno colonial japonés en la primera parte del siglo xx como por los gobiernos de Corea y Taiwán, bajo la influencia de los Estados Unidos, después de 1945⁶. Como resultado de ello, primero se debilitó y terminó por eliminarse la clase terrateniente, estableciéndose una estructura de pequeños propietarios agrarios, lo que iba a tener una repercusión fundamental en la distribución del ingreso. A fin de hacer más productiva la agricultura, los japoneses anexaron la tierra en gran escala en Corea; y en Taiwán, expropiaron a los grandes terratenientes ausentistas, distribuyeron sus tie-

⁴Véase: Fajnzylber (1981); Evans y Alizadeh (1984); Schmitz (1984); Hamilton (1983) (1984); Moore (1984); Wade (1984); Westphal (1978); Amsden (1985), Kuznets (1977).

⁵Véase Adelman y Robinson (1978); Fei, Ranis y Kuo (1978); Rao (1978); Kuo (1984); Kuznets (1977); Amsden (1985).

⁶Véase Koo (1968); Kuznets (1977); Ho (1971); Hamilton (1983); Amsden (1985).

rras entre los dueños de títulos secundarios y abolieron la subtenencia de la tierra.⁷

Sin embargo, la clase terrateniente no fue destruida por el régimen colonial japonés, y en ella ocurrieron frecuentemente ejemplos clásicos de colaboración. Esto, junto con los elevados cánones que pagaban los arrendatarios, explica el fuerte movimiento antiterrateniente que se produjo inmediatamente después de la independencia, sobre todo en Corea.⁸ El Gobierno militar norteamericano, que empezó compartiendo el poder con el gobierno nacionalista provisional de Syngman Rhee después de la rendición de los japoneses, pronto se sintió tan inquieto por la creciente influencia comunista sobre el movimiento antiterrateniente, que, después de ciertas vacilaciones, decidió proceder a la reforma agraria; en 1948, soslayando el veto de la Asamblea Provisional, que estaba dominada por los terratenientes, inició la distribución entre los arrendatarios de las tierras confiscadas a los japoneses que el régimen tenía en su poder. Más del 90% de las tierras que habían sido de los japoneses fueron distribuidas entre aproximadamente un cuarto de la población rural de Corea.⁹ Al acrecentarse la influencia de los Estados Unidos por el conflicto de Corea, se aplicaron leyes sucesivas de reforma agraria, que prácticamente eliminaron la gran propiedad y distribuyeron toda parcela de más de 3 hectáreas en favor de los anteriores arrendatarios, dándose a los antiguos terratenientes una compensación nominal en bonos.¹⁰ El efecto sobre la tenencia de la tierra fue impresionante: "Anteriormente, el 19% de los agricultores eran dueños del 90% de toda la tierra, y más del 50% de los agricultores eran campesinos carentes de tierra. Después, el 69% de los agricultores eran dueños de toda la tierra que trabajaban, el 24% eran dueños parciales, y sólo el 7% eran arrendatarios".¹¹

El mismo proceso pudo observarse en Taiwán, donde la reforma agraria se introdujo también por etapas a partir de 1948. Esto se efectuó,

primero, mediante una reducción de los cánones de arrendamiento y la seguridad de la tenencia; más tarde, mediante la venta de las tierras públicas confiscadas a los propietarios japoneses en 1945, las que pasaron en pequeñas parcelas, con grandes facilidades de pago, a manos de familias campesinas. Por último, la ley de "la tierra al cultivador", de 1953, supuso la adquisición forzosa de todas las tierras de más de 3 hectáreas, con compensación en bonos; enseguida, la tierra se distribuyó entre los campesinos, que podían comprarla con pequeños pagos escalonados a lo largo de 10 años.¹² Como resultado de estas reformas, "para 1973, casi el 80% de la población rural consistía en propietarios-cultivadores, y otro 10% en propietarios parciales. Sólo el 6% del ingreso agrícola llegaba a los terratenientes o a los prestamistas".¹³ Además, ya en 1956 la mayoría de las familias rurales poseían menos de 3 hectáreas (el 93%), y no había propiedades agrícolas de más de 10 hectáreas.¹⁴

Corea y Taiwán desarrollaron, pues, al igual que el Japón, una baja relación tierra/hombre. En contra del supuesto clásico de que una división de la tierra agrícola en unidades más pequeñas ocasiona un descenso de productividad, ello dio lugar en ambos países a aumentos de productividad y a tasas anuales de crecimiento del producto agrícola superiores a 4% en Corea, en los decenios de 1960 y 1970,¹⁵ y de 5% en Taiwán desde comienzos del decenio de 1950.¹⁶ Esto ejerció un efecto favorable sobre la acumulación, al liberar un excedente de mano de obra que fue absorbido por la industria, donde mantuvo bajos los salarios. Al mismo tiempo, los beneficios del aumento de productividad se esparcían de ma-

¹²Koo (1968) p. 38.

¹³Amsden (1985) p. 85.

¹⁴Koo (1968) p. 41, cuadro 11. Aunque la índole radical de ambas reformas agrarias fue notablemente similar, su aplicación fue mucho más fácil en Taiwán que en Corea, por cuanto el gobierno del Kuomintang que la llevó a cabo era no autóctono y, por tanto, enteramente ajeno a los intereses agrarios. El gobierno nacionalista chino estaba compuesto de individuos del continente que tendían a mirar en menos a habitantes de la isla y que, además, insistían en la reforma agraria "en parte porque atribuían su derrota en el continente a la desigualdad en la propiedad de la tierra, y en parte porque ellos mismos ya no estaban vinculados a la tierra". Hamilton (1983) p. 50.

¹⁵Ro, Adams y Hushak (1981) p. 184.

¹⁶Ong, Adams y Singh (1976) p. 578.

⁷Kuznets (1977) pp. 16-17; Koo (1968) p. 12; Hamilton (1983) p. 38.

⁸Hamilton (1983) p. 42.

⁹Kuznets (1977) p. 31.

¹⁰Adelman y Robinson (1978) p. 39.

¹¹Datos del Banco Mundial citados por Paukert, Skolka y Maton (1981) p. 39.

nera bastante pareja entre las unidades familiares rurales. Pese a niveles de ingreso que seguían siendo bajos en términos absolutos,¹⁷ la pauta resultante de distribución del ingreso contribuyó a un aumento del consumo en la población rural, lo cual, a su vez, hizo crecer la demanda de bienes/salario de gran densidad de mano de obra. El mercado más amplio así creado favoreció también el crecimiento de la demanda masiva urbana de bienes similares. Esta fase, que ocurrió en el decenio de 1950, puede describirse acertadamente como una "industrialización mediante la sustitución primaria de importaciones".¹⁸

La pauta latinoamericana era completamente diferente. En las sociedades de América Latina, tradicionalmente orientadas a las exportaciones, la concentración muy elevada del ingreso que prevalecía antes de 1930 era consecuencia directa de la desigualdad en la distribución de los activos (sobre todo de la tierra), unida a existencias ilimitadas de mano de obra y a una orientación predominante a las exportaciones primarias; estos últimos hechos hacían que la demanda interna fuera básicamente ajena al crecimiento y que los salarios fueran bajos (y con frecuencia inexistentes, en los campos). Esto ayudaba también a imponer en todas partes formas estrictas de control de la fuerza de trabajo, que de hecho eran mecanismos para la dominación política de estas sociedades por los intereses agrarios.

En los países más avanzados industrialmente, hubo cierta mejora de los niveles de salarios a partir de 1930, cuando la industrialización "espontánea" y restringida que había ocurrido hasta entonces cedió su lugar a la llamada sustitución de importaciones "forzada", caracterizada por altos niveles de densidad de mano de obra en la manufactura. Sin embargo, este proceso se veía restringido por la combinación de pautas invariables de tenencia de la tierra con la carencia de tierra y las existencias ilimitadas de fuerza de trabajo en los campos; esto, de hecho, excluía del mercado a la amplia mayoría de la fuerza de trabajo, al mismo tiempo que mantenía bajos los salarios en la industria misma. Como la distribución del ingreso seguía siendo muy desigual, era

limitado el crecimiento de una demanda masiva de bienes de consumo básicos; la pauta de oferta resultante se orientaba cada vez más hacia la satisfacción de la demanda de ingreso elevado, y mostraba niveles crecientes de diferenciación de productos.

Una distribución cada vez más desigual del ingreso llegó, pues, a ser condición, así como consecuencia, de una estructura sesgada de oferta industrial. Hablar de ese período de industrialización latinoamericana como de "sustitución primaria de importaciones", dando a entender que había semejanzas fundamentales entre ambos modelos hasta comienzos del decenio de 1960, es, por consiguiente, en gran medida un equívoco. En la segunda mitad del decenio de 1950, la distribución del ingreso era suficientemente sesgada en los países latinoamericanos más industrializados para que la demanda de bienes de consumo de producción local se fuera expandiendo, no "horizontalmente", es decir, mediante la ampliación social de la demanda popular de manufacturas básicas, sino "verticalmente", o sea, mediante una constante diversificación de la demanda en los tramos superiores del mercado. Las plantas de montaje se multiplicaron a fin de suministrar una oferta así diferenciada de artículos de consumo duraderos. Desde mediados del decenio de 1950, las tasas de crecimiento industrial más elevadas en estos países se encontraban ya en equipo eléctrico y de transporte, siguiendo el desplazamiento de los tramos superiores del mercado hacia los artículos electrodomésticos y los automóviles privados.¹⁹

2. *La propiedad de la tierra y las fuentes de excedente para la acumulación*

Además de afectar de manera diferente la composición de la demanda y la estructura de la

¹⁷Ro, Adams y Hushak (1981) p. 183; Hyun, Adams y Hushak (1979) p. 449. Amsden (1985) p. 95, cuadro 3.3.

¹⁸Respecto al concepto de isis primaria y secundaria, véase Ranis y Orrock (1985).

¹⁹En realidad, la expresión misma "sustitución de importaciones" puede considerarse como un término equivocado para describir este proceso, puesto que en muchos casos se establecieron industrias detrás de barreras protectoras para producir bienes que antes simplemente eran no disponibles, o sólo en cantidades muy pequeñas. Lo que se encuentra es en realidad el establecimiento de industrias para la satisfacción local de nuevas demandas creadas —por medio de la publicidad, el efecto de demostración, etc.— o previstas a medida que se eleva el nivel de vida de los grupos de más altos ingresos. Véase Pinto (1980) p. 47.

oferta industrial, la estructura de propiedad y control en los campos suministraba otra diferencia importante entre las dos experiencias de industrialización por sustitución de importaciones. Esto se refiere a la pauta de inversión industrial y, de forma más precisa, a la manera como el ahorro interno contribuyó a la inversión industrial. Aquí, una vez más, la teoría clásica es desfavorable a las propiedades agrícolas pequeñas: se supone que éstas crean aumentos de consumo y generan un excedente más reducido para inversión. Es interesante, pues, examinar la información disponible de ambas experiencias sobre esta materia; pues los países del Asia oriental deberían mostrar, en las unidades familiares rurales, tasas de ahorro e inversión internas más bajas que en América Latina.

De hecho, en el Asia oriental la agricultura contribuyó de dos maneras a la inversión en la industria manufacturera. La primera fue a través del *ahorro voluntario*. Los datos relativos a Corea y Taiwán indican que, si bien el consumo de las unidades familiares rurales creció en los decenios de 1950 y 1960, no creció tan rápidamente como el aumento del ingreso. Esto dio lugar a un aumento gradual de la propensión media al ahorro (PMA), sobre todo en el decenio de 1960.²⁰ Además, gracias al establecimiento de mercados financieros rurales, que ofrecían tasas de interés atractivas, se movilizó una proporción apreciable de ese ahorro para servir al resto de la economía.²¹

La otra manera como la agricultura contribuyó a la industrialización en el Asia oriental fue mediante la *extracción del excedente* por el Gobierno. Las transferencias forzosas de la agricultura a la industria se iniciaron ya como parte del programa de reforma agraria, al pagarse una parte considerable de la compensación a los terratenientes con bonos gubernamentales basados en los activos industriales que se habían expropiado a los japoneses.²² Esto dejó vinculados a la industria a muchos antiguos terratenientes, y marcó también el ritmo para las futuras transferencias de capital. En ambos países, éstas se lograron mediante cupos de producción (sobre todo de

arroz), que estaban sujetos a compra obligatoria por el Gobierno a precios inferiores a los del mercado y se vendían barato a los trabajadores urbanos, haciendo bajar así los salarios industriales y los costos de producción.²³ En Taiwán, además, el Gobierno utilizó el monopolio estatal de fertilizantes para extraer el excedente mediante la fijación de la tasa de trueque entre fertilizantes y arroz,²⁴ y el control estatal del comercio exterior para lograr un margen entre el precio pagado a los productores y el obtenido en el extranjero.²⁵ En Corea, que a diferencia de Taiwán, "tenía y sigue teniendo un considerable déficit alimentario, el mecanismo básico para la explotación de la agricultura era negarle la protección concedida a la industria e importar grandes cantidades de cereales, a menudo en condiciones de favor".²⁶

El punto clave de una comparación a este respecto entre los países de industrialización reciente del Asia oriental y de América Latina reside, sin embargo, en el problema de la utilización de ese ahorro interno. En América Latina, el ahorro generado en el amplio sector de unidades familiares rurales tendía a invertirse de manera más bien especulativa que productiva, fenómeno relacionado con la creciente densidad de capital de la producción industrial y la insuficiencia del mercado en los decenios de 1950 y 1960. Por otra parte, ahí donde hubo durante ese período cierta extracción del excedente agrícola, su peso se hizo recaer, de hecho, sobre los campesinos gracias al poder político de los terratenientes. Esto, unido a la existencia de un excedente de mano de obra en el agro latinoamericano, hizo innecesario que la agricultura se sometiera a un proceso de modernización; su productividad y su ingreso siguieron siendo bajos, lo que afectaba negativamente tanto a la demanda agregada como a la disponibilidad de bienes salariales. En Corea y Taiwán, el ahorro voluntario así como la extracción del excedente fueron de especial importancia para la formación de capital en el decenio de 1960. En el

²⁰Véase Ro, Adams y Hushak (1981); Ong, Adams y Singh (1976); Hyun, Adams y Hushak (1979).

²¹Véase Adams (1978).

²²Hamilton (1983) p. 50.

²³Hamilton (1983 p. 51; Amsden (1985) p. 86.

²⁴Koo (1968) pp. 79-82.

²⁵Esto se parece a la desafortunada política IAPI aplicada en la Argentina por el gobierno peronista a fines del decenio de 1940, pero rápidamente abandonada porque tuvo en gran parte la culpa de la caída de la producción agrícola.

²⁶Moore (1984) p. 58.

anterior, la fuente principal de excedente de inversión había sido el ahorro extranjero, en forma no de inversión extranjera directa, sino de donaciones y préstamos del Gobierno de los Estados Unidos. Esto representaba más de la mitad de la inversión bruta en ambos países,²⁷ y resultó fundamental para la industrialización de alto contenido de importaciones adoptada, al permitir la financiación de los grandes déficits resultantes en el comercio exterior.

El éxito con que se completó la primera etapa de la ISI en ambos países contó, pues, con mucha ayuda extranjera; la cual obedecía en gran parte a la existencia de la "amenaza comunista" que, a su vez, justificaba la expansión del poder gubernamental en la esfera interna. Las condiciones políticas y económicas creadas durante la etapa inicial fueron decisivas para el éxito de la fase siguiente de la industrialización, en los decenios de 1960 y 1970. El crecimiento del mercado interno así como la densidad de mano de obra de la producción manufacturera hicieron atractivo para el capital local, bajo una vigorosa orientación estatal, invertir en industrias que requerían desembolsos de capital inicial relativamente pequeños y empleaban tecnologías no sujetas a ritmos rápidos de obsolescencia ni a economías de escala.

Esto no quiere decir que el decenio de 1950 fue de éxito absoluto. Por una parte, las tasas de crecimiento fueron considerablemente más bajas que en el decenio de 1960, sobre todo en Corea, donde, además, una tasa elevada de crecimiento demográfico dio lugar a un nivel muy modesto de crecimiento del PIB por habitante. Por otra parte, la corrupción y la especulación tendían a desviar de la inversión productiva algo de capital, de maneras evocativas de la experiencia latinoamericana. Lo más importante tal vez, en una evaluación global, es que los regímenes políticos eran sumamente opresivos, si bien esto no excluía cierto grado de flexibilidad estatal frente a la opinión pública. En Corea, por ejemplo, las acusaciones de corrupción y la revuelta de los estudiantes en 1960 contribuyeron a la sustitu-

ción del régimen de Rhee por el de Park.²⁸ En Taiwán, el Gobierno del Kuomintang se mostró preocupado por la falta de contacto con la población autóctona, y se hicieron esfuerzos para "colmar la brecha política",²⁹ prestándose incluso atención al desarrollo económico.³⁰

No obstante, en contraste directo con el caso latinoamericano, la experiencia de la ISI en Corea y Taiwán fue una experiencia de desarrollo capitalista de carácter económicamente expansivo hacia adentro, en el sentido de que su dinamismo se basaba en la progresiva incorporación de los sectores populares, merced a la ampliación del mercado masivo interno. Esto se explicaba: i) por el hecho de que, en ambos países, la estructura de propiedad de los activos y de distribución del ingreso era, al iniciarse el proceso, relativamente igualitaria para el contexto de un país en desarrollo; y ii) por la presencia de un Estado que gozaba de un alto grado de relativa autonomía de los intereses tradicionales, lo que le permitía garantizar las condiciones de una mayor reducción de las desigualdades de ingresos y orientar la asignación del excedente hacia la expansión del capital industrial que producía para el mercado de masas en condiciones razonablemente eficientes. Sin embargo, esto significaba que el modelo era políticamente cerrado, en cuanto impedía toda auténtica participación de los sectores populares en la adopción de decisiones políticas, rasgo que se haría cada vez más importante, a medida que los modelos tendieran a orientarse hacia las exportaciones, lo que requeriría una fuerza de trabajo barata y dócil.

Cuando la ISI mostró síntomas de agotamiento, tanto en el modelo del Asia oriental como en el latinoamericano, hicieron su aparición nuevas diferencias, que eran resultado, a su vez, de los anteriores rasgos diferentes de los dos procesos.

3. *El paso de la sustitución de importaciones hacia la orientación a las exportaciones*

No hay que dejarse engañar por la semejanza aparente de la crisis provocada en el Asia oriental y en América Latina por la estrechez de los mercados locales y por estrangulamientos externos.

²⁷La ayuda representaba un porcentaje mayor de la inversión total en Corea que en Taiwán —durante un período más prolongado— como resultado del compromiso más firme de los Estados Unidos de apoyar a Corea. Véase Kuznets (1977) p. 77.

²⁸Hamilton (1984) p. 41.

²⁹Moore (1984) p. 58.

³⁰Amsden (1985) pp. 99-101.

Como ya se ha señalado, la insuficiencia de los mercados internos en América Latina era consecuencia de la creciente concentración del ingreso, que ya había llevado en el decenio de 1950 a una pauta de oferta característica de la "industrialización mediante la sustitución secundaria de importaciones", con una creciente densidad de capital. Hacia finales del decenio de 1950 se presentó una caída de la inversión mediante capital interno, a medida que las necesidades de capital para inversión productiva iban en aumento mientras que el mercado se contraía. Los gobiernos hicieron frente a esta situación con políticas para atraer capital extranjero, incluso aumento de la protección y subvenciones, a menudo en forma de insumos baratos suministrados por grandes industrias básicas estatales (en especial la siderúrgica). La afluencia de empresas extranjeras reforzó la pauta de creciente densidad de capital y diferenciación de productos, concentración del ingreso y demanda sesgada, y redujo aún más la competitividad de las empresas nacionales, muy desprovistas de capital.

La intensificación de estas contradicciones condujo a los más adelantados entre los países latinoamericanos de industrialización reciente a iniciar, en la segunda mitad del decenio de 1960, un desplazamiento en dirección hacia la industrialización orientada a las exportaciones (IOE). Sin embargo, este movimiento se efectuó en condiciones muy desfavorables. El capital extranjero, de cuya afluencia dependía, se sentía más atraído por las altas utilidades que prometían los mercados locales, no protegidos, para artículos de consumo de alto valor agregado, que por los mercados de exportación, que eran muy competitivos. A medida que avanzaba una mayor industrialización encabezada por el capital extranjero, mediante un aumento de la densidad de capital, esto tuvo consecuencias negativas para la diversificación potencial de las exportaciones, ya que el valor agregado más alto de los artículos producidos les daba menos probabilidades de penetrar en mercados protegidos.

En consecuencia, las empresas extranjeras no contribuyeron ni a la expansión de las exportaciones ni a la mitigación de las restricciones de divisas.³¹ En esto, su interés coincidía con el de la clase terrateniente, cuya oposición al crecimiento

de las exportaciones no tradicionales se basaba en la amenaza que ello planteaba a su propia posición de poder; en un contexto de urbanización rápida y de bases de poder cambiantes, su posición reposaba en que las exportaciones primarias siguieran siendo la única fuente de divisas. La respuesta latinoamericana fue, pues, fundamentalmente el resultado de las muchas contradicciones engendradas por las alianzas populistas del decenio de 1950 y comienzos del de 1960, y se debía, en última instancia, a la incapacidad del Estado desarrollista para imponer un modelo de industrialización más viable, con una pauta diferente de oferta-demanda y un control interno de la acumulación de capital.

En el Asia oriental, en cambio, la estrechez de los mercados locales se debía a una relativa saturación de la demanda popular de bienes no duraderos, y la respuesta fue una expansión de la exportación de las manufacturas de mucha densidad de mano de obra, que habían sido la columna vertebral del proceso de industrialización. La "industrialización mediante la sustitución primaria de importaciones" cedió su lugar a la "sustitución primaria de exportaciones". Esto permitió que siguiera siendo vigorosa la demanda interna global y ayudó a que las exportaciones del Asia oriental penetraran en los mercados de Europa y la América del Norte, dado su valor agregado bajo. Además, su temprana aparición en esos mercados en el decenio de 1960 les permitió elevar el valor agregado en las exportaciones durante el decenio de 1970, sin incurrir, en el mismo grado, en la reacción proteccionista a que hacían frente otros competidores nuevos.

En cierto modo, el desplazamiento hacia la "sustitución primaria de exportaciones" podía explicarse simplemente como una función del exceso de capacidad, que obedecía, a su vez, a la saturación de la demanda masiva interna, dado sobre todo que ese paso reduciría también la presión que el elevado contenido importado de la sustitución de importaciones ejercía sobre la balanza de pagos. De ser así, sin embargo, el exceso de capacidad en América Latina debiera haber producido resultados igualmente impresionantes en el nivel de exportaciones, lo que no ha ocurrido. En realidad, el proceso en el Asia oriental fue más complejo. El déficit en balanza de pagos daba lugar a constantes exhortaciones de los Estados Unidos (que financiaban ese défi-

³¹Véase Lahera (1985).

cit) a mejorar el nivel de exportaciones. La perspectiva de una reducción de la ayuda de los Estados Unidos fue ciertamente de importancia en la decisión de los gobiernos de Corea y Taiwán de ampliar la producción industrial y encaminarla hacia los mercados externos. Sin embargo, este paso no era simplemente una reacción a estrangulamientos externos; era resultado de una estrategia a largo plazo planificada por el Estado, en colaboración con el capital local y con apoyo de los Estados Unidos, y destinada a convertir a esos países en éxitos capitalistas, pese a su escasa dotación de recursos naturales y a la pequeñez de sus mercados.

4. *Las diferencias en las políticas*

Parece haber tres factores decisivos, dimanados de las políticas, que explican las diferencias en los resultados alcanzados por los países de industrialización reciente del Asia oriental y de América Latina.

a) *La índole de la protección*

El carácter altamente selectivo de las políticas proteccionistas en el Asia oriental forma agudo contraste con América Latina, donde ya en época temprana se concedió una protección indiscriminada a los bienes de consumo, mientras que se permitía la libre entrada de los bienes intermedios. En cambio, las políticas en el Asia oriental discriminaban en gran medida, no sólo *entre* sectores de producción, de modo que las importaciones de bienes de consumo no se excluían sistemáticamente o se permitía la entrada de bienes intermedios o bienes de capital, sino también *dentro* de esos sectores, seleccionándose a industrias determinadas para que recibieran protección, mientras que otras no la recibían. Los criterios de selección parecen haber estado concebidos para promover la eficiencia entre los productores locales, sometidos a la competencia, y para favorecer tanto a las industrias más eficientes como a las más orientadas hacia la exportación; pero es interesante que las industrias claves de sustitución de importaciones se beneficiaban también de elevadas tasas efectivas de protección; lo que deja ver la preocupación del Estado por vincular la ISI con la IOE y, por ende, la compatibilidad de ambas estrategias. Excepción

hecha de los productos primarios y de los bienes de inversión, que en su mayoría han estado exentos, se ha hecho amplio uso de cupos y aranceles, decidiendo por lo general el valor agregado de los artículos importados las tasas de aranceles que se aplicaban. En ambos países, la llamada "liberalización" de fines de decenio de 1950 y comienzos del de 1960 no influyó en la tasa de protección efectiva, que siguió siendo alta para todos los principales sucedáneos de importaciones: en Taiwán, la mayor parte de los aranceles de importación siguen siendo redundantes, es decir, más elevados de lo necesario,³² y lo mismo puede decirse de Corea.³³ A las empresas exportadoras se les exigen mínimos de exportación a cambio de la liberación de derechos para sus importaciones; y el acceso al crédito externo que se requiere para financiar las importaciones sigue estando controlado en Corea. Estas diferencias entre las políticas proteccionistas de América Latina y las del Asia oriental tuvo una fuerte repercusión sobre los tipos de cambio: en América Latina, para compensar el costo creciente de las importaciones, que era resultado de los aranceles, se introdujeron políticas de sobrevaloración monetaria, que constituyeron un nuevo obstáculo para el nivel de exportaciones; en cambio, en el Asia oriental los tipos de cambio se reajustaban continuamente a fin de satisfacer las metas de exportación.

Es importante recalcar que la selección de conjuntos de políticas estuvo determinada en gran parte por la libertad de acción del Estado en el Asia oriental, y su carencia en América Latina. En aquellos países, la industrialización a través de las exportaciones era una estrategia estatal, apoyada por los Estados Unidos, que no encontraba oposición política de ningún sector importante de la sociedad civil, debido a la represión pero, asimismo, a que el régimen colonial y las guerras habían hecho tabla rasa, y a la amenaza externa. En América Latina, la protección indiscriminada a los productores de bienes de consumo tuvo su origen en las alianzas políticas que pusieron en práctica la ISI después de 1930; las políticas proteccionistas adoptadas entonces han sido descritas por Hirschman como "una conspi-

³²Amsden (1985) p. 89.

³³Kuznest (1977) p. 153.

ración por parte de los dueños del poder en esa época para corromper a los nuevos industriales o comprar su alejamiento".³⁴ Cuando el capital extranjero hizo su entrada, en los decenios de 1960 y 1970, también empezó beneficiándose de las mismas políticas y, puesto que no le interesaban más que los mercados locales, el proteccionismo siguió adelante sin modificación, encapsulando a los pequeños mercados cautivos frente a la competencia, y estimulando la ineficiencia en la producción.

b) *La relación de intercambio en la agricultura y la movilización del ahorro interno*

Ya se ha visto que, en Corea y Taiwán, el Estado comenzó basando su estrategia industrial de alta densidad de mano de obra en la extracción de capital y del excedente de fuerza de trabajo de la agricultura, la cual, de esta manera, hubo de contribuir intensamente a la industrialización. A mediados del decenio de 1960, la absorción del excedente de fuerza de trabajo había sido tan eficaz, que empezó a surgir una situación de relativa escasez de este factor; al mismo tiempo, las continuas transferencias de capital desde la agricultura habían hecho que la producción agrícola se retardara y que el ingreso de las unidades familiares rurales se quedara gradualmente rezagado con respecto a los ingresos no rurales; lo que amenazaba tanto la acumulación a nivel nacional como la estabilidad política en los campos. En vez de emplear la represión contra los agricultores, cuyo apoyo necesitaban, los gobiernos diseñaron entonces programas nuevos, que empezaron a inclinar la relación de intercambio a favor de la agricultura en ambos países, y que son tanto más interesantes, cuanto que también encierran una respuesta política. Esta asumió la forma de un acercamiento entre el Kuomintang y los agricultores en Taiwán, promovido por el hijo de Chiang Kai Shek, y de un movimiento ideológico de orientación rural bajo la influencia del Presidente Park, en Corea.³⁵ Estos programas nuevos eran un ejemplo más, no sólo del grado de intervención estatal en la economía, sino de la preocupación del Estado para no permitir que se acentuaran demasiado

los desequilibrios entre la agricultura y la industria, a fin de proteger las fuentes de la acumulación. Ese objetivo se logró mediante cambios en las políticas de fijación de precios y en las prioridades de inversión, y mediante esquemas destinados a mejorar los niveles de ingreso de las unidades familiares rurales, mediante el desarrollo de industrias rurales. Tal esquema dio resultados notables en Taiwán, "donde la proporción del ingreso de la familia rural procedente de actividades no agrícolas se elevó de 33% en 1964 a 53% en 1972";³⁶ en Corea, el resultado es menos impresionante a este respecto, pues su estructura industrial seguía siendo relativamente dispersa y rural antes de 1968.³⁷

A lo largo de los decenios de 1960 y 1970, los niveles de ingreso de las unidades familiares tanto rurales como no rurales se mantuvieron bajos, en términos absolutos.³⁸ Los salarios industriales reales se elevaron, pero más lentamente que la productividad de la mano de obra,³⁹ lo que permitió una tasa considerable de extracción de excedente en el sector industrial; hacia 1978, mientras que los salarios coreanos se comparaban favorablemente con los de Hong-Kong, los de Taiwán eran mucho más bajos en todo su espectro, lo que se reflejaba en políticas sumamente represivas hacia los sindicatos. El hecho de que la distribución del ingreso no se deterioró en Corea y mejoró en Taiwán, se debe en gran parte al dinamismo de las economías, que ampliaron de manera dramática el empleo industrial, más que a alguna reducción de la desigualdad de ingresos en la industria. Sin embargo, el aumento de los ingresos internos como proporción del PNB durante ese período no puede explicarse únicamente por la proporción creciente de las utilidades industriales dentro del ingreso nacional; la propensión media al ahorro (PMA) de las unidades familiares de bajos ingresos siguió aumentando en ambos países,⁴⁰ a medida que su ingreso se elevaba en términos reales.⁴¹

La lección que puede sacarse de Corea y Taiwán es que los niveles absolutos de ingreso

³⁶Ranis (1978) p. 400.

³⁷Véase Ho (1982).

³⁸Amsden (1985) p. 95, cuadro 3.3.

³⁹Amsden (1985) p. 96, cuadro 3.4.

⁴⁰Adams (1978) pp. 551 y 554.

⁴¹Ong, Adams y Singh (1976) p. 580; Hyun, Adams y Hushak (1979) p. 449.

³⁴Hirschman (1971) p. 107.

³⁵Moore (1984) pp. 59-60.

son tan poco determinantes de la PMA de un país, como lo es el porcentaje ahorrado del ingreso nacional para la formación de capital. Hasta mediados del decenio de 1960, la proporción del ahorro en ambos países del Asia oriental había sido baja (6 a 7% del PNB), en comparación con el promedio latinoamericano de ahorro interno; enseguida subió con rapidez, pero, a comienzos del decenio de 1970, el ahorro interno de Corea, estando en 17%,⁴² era igualado por Bolivia, Colombia y México y superado por el Ecuador; mientras que el ahorro de Taiwán, estando en 26,8%,⁴³ era igualada por el Brasil y sobrepasado en mucho por Venezuela (36,2%).⁴⁴ Del mismo modo, había diferencias apreciables en formación bruta de capital fijo entre Asia oriental y América Latina en el decenio de 1970.

Las diferencias entre ellas se presentan en dos niveles. El *primero* tiene que ver con las tendencias del ahorro interno y de la formación de capital en los decenios de 1970 y 1980. Mientras que en todos los países latinoamericanos se observó un descenso constante de ambos durante ese período, los países del Asia oriental mantuvieron sus niveles o incluso, en el caso de Taiwán, los mejoraron.⁴⁵ El *segundo* se refiere al ya mencionado mayor éxito de los países del Asia oriental en la movilización del ahorro interno para la formación de capital. Si bien la existencia de mercados financieros adecuados en Asia oriental y su inexistencia en América Latina es un factor importante, parecería ser que la diferencia fundamental entre las dos experiencias es *la composición del ahorro interno privado*. En América Latina, la elevada concentración del ingreso ha dado lugar a una elevada concentración del ahorro, y éste ha tendido a irse por circuitos que están menos disponibles para el ahorro popular, tales como inversiones especulativas y fugas de capital. En cambio, la formación de capital en los países de industrialización reciente del Asia oriental se financió, en el decenio de 1970, en grado creciente con el ahorro interno, sobre todo en Corea que, a diferencia de Taiwán, mantenía una política de industrialización de gran densidad de mano de obra. En Corea, la mayor densidad de capital

introducida en el decenio de 1970 exigió fuertes inversiones, que se financiaron con el ahorro extranjero; sin embargo, la deuda externa resultante —de 40 000 millones de dólares a fines de 1983— no parecía tan excesiva como la de los países latinoamericanos de industrialización reciente, dado que los ingresos de exportación coreanos en el mismo año eran de 31 000 millones de dólares. En cambio, el crecimiento de la deuda externa en América Latina se utilizó cada vez más para cubrir el servicio de la deuda y el déficit fiscal, contribuyendo así cada vez menos a la formación de capital. Cuando las fuentes del ahorro extranjero se secaron para América Latina a comienzos del decenio de 1980, la formación de capital se desplomó, pese a esfuerzos estatales desesperados para mantener algún ímpetu en la inversión, a fin de reducir la repercusión de la crisis económica.

c) *El tratamiento del capital extranjero*

La cuestión de la cual aquí se trata es tanto de política como del grado objetivo de control interno sobre la acumulación de capital conseguido en el Asia oriental y en América Latina. En ésta, el creciente y efectivo control extranjero sobre la acumulación de capital, unido a políticas internas que tratan de atraer la mayor cantidad posible de inversión extranjera directa (IED), ha significado que toda forma de control sobre el capital extranjero siempre ha resultado en gran parte ineficaz. Por el contrario, y gracias a su proceso interno de acumulación de capital, los países del Asia oriental pudieron imponer un control mucho más estricto sobre la IED, y hacerlo eficaz.

Esta forma de control vino en pos de las políticas proteccionistas respecto a las importaciones, y se introdujo para regular las corrientes de IED atraídas por el éxito económico de fines del decenio de 1960. En Taiwán, la gran caída en la proporción de la propiedad pública dentro de la producción industrial total que ocurrió entre 1962 y 1975 (de 46 a 19%)⁴⁶ no tuvo por resultado que el capital extranjero asumiera una posición dominante en la economía. Entre 1978 y 1980, las empresas extranjeras representaban sólo el 10% de la inversión total en la manufactu-

⁴²Westphal (1978) p. 349, cuadro 1.

⁴³Amsden (1985) p. 97.

⁴⁴Véase *ibid.* (varios números).

⁴⁵Amsden (1985) p. 105, nota 70.

⁴⁶Amsden (1985) p. 92, cuadro 3.2.

ra;⁴⁷ y el Estado, más bien que las empresas multinacionales, mantenía el control sobre los sectores claves de la economía, de modo que la proporción estatal de la inversión interna bruta aún ascendía al 50% en 1980. La pauta coreana ha sido semejante, si bien la IED ha contribuido todavía menos a la formación de capital que en Taiwán (apenas 1,2% en el período 1962-1979).⁴⁸ Se reconoce que la tendencia era más pronunciada en ambos países en el decenio de 1970 que en el de 1980, pero, incluso entonces, la política hacia la IED estaba lejos de ser liberal, y la participación de la misma en la manufactura se mantenía muy baja.⁴⁹ El control sobre la IED ha permitido a ambos países mantener bajo control una fuente importante de concentración de capital y de densidad de capital que, por el contrario, ha tenido una repercusión especialmente negativa en las economías latinoamericanas.

Sin embargo, en la segunda mitad del decenio de 1970 ocurrió un movimiento en dirección de una mayor densidad de capital en el Asia oriental. Estuvo inspirado en gran parte por el deseo de reducir la dependencia de las exportaciones de gran densidad de mano de obra e incrementar el valor agregado de las exportaciones. Fue más pronunciado en Corea, donde el Gobierno tiende más a prestar oído a los grandes intereses empresariales, que en Taiwán. Es interesante observar que las consecuencias de esa medida sobre la economía de Corea pronto empezaron a acentuar sus diferencias con la economía de Taiwán y a aproximarla a los países de industrialización reciente de América Latina. Tendencias de desempleo, desigualdad del ingreso, elevados costos y transferencias de tecnología, déficit creciente en cuenta corriente, financiación inflacionaria, sobrevaloración monetaria, exceso de capacidad y bancarrota: todas estas características de esta última empezaron a aparecer también en la economía coreana.⁵⁰ En Taiwán, el Gobierno del Kuomintang era menos optimista respecto a esa manera de profundizar la industrialización y las tendencias monopolísticas eran más discretas, teniendo, por ende, menos consecuencias negativas que en Corea. Sin

embargo, las lecciones se aprendieron con rapidez, y en 1981 tuvo lugar un retorno a exportaciones de gran densidad de mano de obra de tipo más tradicional.⁵¹ Esto se facilitó por la posición minoritaria de la IED en la manufactura y por el alto grado de control estatal sobre la acumulación de capital, lo que, a su vez, era resultado de su "relativa autonomía" de las clases dominantes. De hecho, el Estado era relativamente más autónomo en Taiwán que en Corea y podía tener una mayor estabilidad general en la formación de políticas económicas.

El cuadro que surge de lo anterior es que una fuerte intervención estatal tuvo una repercusión decisiva sobre el éxito del modelo de crecimiento encabezado por las exportaciones que se ve en el Asia oriental, que comenzó con la reforma agraria y se desarrolló a través de una estrategia económica dirigida por el Estado. Esto ofrece escaso parecido con los modelos de mercado libre, que supuestamente explican ese éxito por el análisis monetarista y se presentan a América Latina como ejemplos que se han de seguir mediante un vasto retiro estatal.

Parece igualmente claro que hubo condiciones políticas excepcionales que permitieron esa decisiva acción estatal, inclusive el pasado colonial de ambos países y su posición en la vanguardia de la Guerra Fría. Esto último explica el grado de apoyo de los Estados Unidos; y la combinación de los dos factores aclara la índole excepcionalmente radical de las reformas agrarias, que constituyeron el primer paso decisivo para liberar al Estado de los intereses agrarios tradicionales, que han bloqueado el desarrollo en otras partes del Tercer Mundo. En suma, la capacidad de dichos países del Asia oriental para llevar a cabo con éxito su experiencia de desarrollo capitalista periférico, estuvo en función de los cuatro factores siguientes:

- 1) el carácter económicamente "inclusivo", de su fase ISI;
- 2) la relativa autonomía del Estado para poner en práctica ese proceso y para orientar el excedente desde los sectores agrarios tradicionales hacia el capital industrial naciente, que funcionaba con razonable eficiencia para abastecer un mercado masivo;

⁴⁷Amsden (1985) p. 93.

⁴⁸Hamilton (1983) p. 61.

⁴⁹Luedde-Neurath (1984) p. 18.

⁵⁰Véase Koo (1984).

⁵¹Hamilton (1983) pp. 68-9.

- 3) en la fase IOE, la capacidad del Estado para encaminar la inversión industrial hacia esferas en que podía lograrse la competitividad internacional (una vez más, una cuestión de autonomía del Estado, ahora frente a sectores y grupos dentro del capital industrial) y reprimir y constreñir a la fuerza de trabajo a fin de obtener el costo bajo y la fiabilidad que requiere la competitividad internacional;
 - 4) la aparición de una clase capitalista autóctona dotada de una visión dinámica e innovadora y capaz de llevar a cabo el proceso de cambio industrial y desarrollo previsto por el Estado. Esto introdujo en el modelo una contradicción potencial, ya que esta clase capitalista empezó a invadir la autonomía estatal, al mismo tiempo que el desarrollo logrado tendía a producir una movilización de los sectores populares, lo cual, a su vez, amenazaba las condiciones de reproducción del modelo. Tal proceso es especialmente visible en Corea a fines del decenio de 1970 y en el de 1980.
- Las condiciones señaladas no se daban en

América Latina, donde el modelo fue siempre fundamentalmente "excluyente"; donde el Estado tenía una autonomía muy reducida con respecto a las clases dominantes nacionales y al capital extranjero; donde el capital industrial local no cumplía el papel de agente dinámico del cambio industrial; y donde los sectores populares quedaron movilizados y controlados ya en época temprana por los movimientos populistas. Más adelante se formulará la idea de que estas diferencias hacen inalcanzable en América Latina una reproducción de la experiencia del Asia oriental en materia de desarrollo capitalista periférico. Por ahora queremos recalcar que el contexto diferente de intervención estatal en América Latina —más representativa de los países del Tercer Mundo que Corea y Taiwán— ha determinado el papel especial desempeñado por el Estado en la acumulación. Esto, a su vez, ha dado origen a una crisis fiscal, cuyas repercusiones van más allá del impacto de la crisis fiscal en las economías de planificación centralizada, puesto que en América Latina tiende a generar una crisis global de acumulación.

III

La receta ortodoxa estructural y sus problemas

El enfoque ortodoxo al problema del reajuste en América Latina entraña no sólo medidas de estabilización a corto plazo, sino también un componente estructural central. Detrás de los "criterios de desempeño" y los "entendimientos de política" que el FMI adjunta a sus acuerdos de créditos contingentes y a sus facilidades de financiación ampliada, está el claro concepto de que, en última instancia, la única solución a los crónicos problemas fiscales y de balanza de pagos de los países latinoamericanos consiste en una reestructuración fundamental de sus economías.

Los objetivos principales son dos. El *primero* es desplazar la estructura productiva hacia la esfera de bienes comerciables y, más concretamente, aumentar la proporción de las exportaciones en el PNB. Las medidas recomendadas a este fin

apuntan a: a) una reducción de la demanda interna (mediante restricciones salariales, alzas de precios internos y contracción del crédito) para aumentar así el ahorro interno que se invertirá en ampliar la capacidad productiva en el sector de bienes comerciables; b) devaluación y liberalización del comercio a fin de estimular las exportaciones y alentar la inversión privada en industrias competitivas. Junto con un aumento del ahorro interno y una inflación más baja, esto debería dar marcha atrás a la fuga de capitales y reducir la dependencia del crédito extranjero. El *segundo* es reducir el papel del Estado, tanto como interventor y como productor directo. El estatismo ha de ceder su lugar a la privatización; esta es también una condición previa para la recuperación que ha de cumplirse con rapidez,

porque se supone que la corriente de la fuga de capitales no se invertirá hasta que el Estado se retire de los muchos sectores en que ha estado quitando espacio al capital privado.

Estas recomendaciones plantean varias cuestiones de carácter general con respecto al papel del Estado en la acumulación. Sin embargo, también plantean, además, algunas cuestiones concretas respecto a la repercusión inmediata y a largo plazo de esa estrategia en América Latina.

La *primera* cuestión resulta casi autoevidente por la acentuada orientación de la estrategia hacia las exportaciones; tiene que ver con las perspectivas de exportación de América Latina. Los acreedores parecen estar convencidos de que, en un contexto de recuperación económica y liberación del comercio en todo el mundo, el éxito de las exportaciones latinoamericanas debería depender sobre todo de la determinación de estos países en su campaña por exportar. Es preciso, pues, evaluar tales perspectivas de exportación tanto en relación al crecimiento y la acumulación a largo plazo como en cuanto solución viable a la crisis del endeudamiento.

La *segunda* cuestión tiene que ver con el nuevo ambiente político en que habrá de aplicarse esa estrategia de exportación (diseñada en su mayor parte a comienzos del decenio de 1980). Si bien era posible suponer sin temor a equivocarse que los gobiernos autoritarios basados en la represión estaban en general de acuerdo con las políticas de reajuste recomendadas por los acreedores de América Latina a comienzos del decenio de 1980, ahora el establecimiento en algunos de los países latinoamericanos deficitarios de sistemas políticos que de nuevo tienen que tener en cuenta a la opinión pública, plantea cuestiones nuevas. Estas se refieren tanto a la repercusión de la "redemocratización" sobre el reajuste y, a la inversa, a la repercusión que la aplicación de las políticas de reajuste que han heredado puede tener para la estabilidad de los nuevos mecanismos democráticos.

1. *Las perspectivas de exportación para América Latina*

La actual estrategia global para América Latina se basa de modo peligroso en hechos futuros sobre los cuales ejerce escaso control. El apoyo de

los acreedores al crecimiento encabezado por las exportaciones se reforzó por el nivel que éstas alcanzaron en 1984 (cuadro 1): si bien el crecimiento medio de las exportaciones de América Latina era modesto en comparación con el Asia oriental, ya que sólo el Brasil y Colombia mostraban tasas verdaderamente elevadas de crecimiento,⁵² esos resultados se tomaron como pruebas que respaldaban las proyecciones de la recuperación económica mundial. Además, parecían confirmar los asertos hechos reiteradamente desde 1982 por el FMI y los acreedores, a saber, que las tasas de interés internacionales eran de menor importancia para América Latina que las perspectivas de exportación que ofrecía la recuperación de los países de la OCDE.

Sin embargo, pese a las esperanzas anteriormente expresadas de que la recuperación estaría más difundida, en 1984 permaneció restringida a los Estados Unidos; además, no duró, y a mediados de 1985 se reconocía ampliamente que las predicciones anteriores habían sido demasiado optimistas y que el crecimiento real del PNB sería de aproximadamente 2,5% en los países de la OCDE, y también en los Estados Unidos. Esto sólo vino a confirmar los signos visibles en la economía de los Estados Unidos desde mediados de 1984, que mostraban una considerable desaceleración en la demanda interna de ese país (de 8,8 a 3,3%) y, por consiguiente, en sus importaciones. Las importaciones desde América Latina se habían basado en el supuesto de que la recuperación proseguiría en los Estados Unidos y que sus efectos se transmitirían a los países de la OCDE. En 1985 la disminución de las importaciones de los Estados Unidos y la persistencia de las reducciones japonesas y europeas de sus importaciones de países latinoamericanos ya habían afectado a las exportaciones de éstos, con la excepción de la Argentina, Colombia, Chile y Ecuador; en comparación con 1984, hubo pérdidas de valor de 5,2% para el Brasil y de 9,1% para México (cuadro 1). Para los diez países estudiados, en su

⁵²Es interesante que, aunque el crecimiento de las exportaciones en el Brasil y Colombia en 1984 fue más elevado que en Corea (13,3%), y se comparaba favorablemente con el de Taiwán (20,6%), los países del Asia oriental lograron un resultado mucho mejor en crecimiento del PIB —Corea (7,5%) y Taiwán (10,9%)— contra Brasil (4,8%) y Colombia (3,6%). *World Financial Markets* (1985b) p. 4, cuadros 5 y 6; ECLAC (1986a) p. 24, cuadro 2.

Cuadro 1
 EXPORTACIONES DE MERCADERIAS DE DIEZ PAISES
 LATINOAMERICANOS
 (Variación porcentual anual)

	1983		1984		1985	
	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen
Argentina	2.8	14.0	3.0	- 3.4	2.8	16.8
Bolivia	- 8.8	-11.5	- 4.1	- 6.7	-14.4	-10.8
Brasil	8.6	13.5	23.5	18.5	- 5.2	2.3
Colombia	- 4.6	- 0.6	45.1	36.6	8.8	12.1
Chile	3.3	5.8	- 4.6	- 0.2	4.1	9.6
Ecuador	0.9	9.5	10.9	11.3	5.6	10.1
México	5.1	15.7	7.7	4.9	- 9.1	- 5.0
Perú	- 8.4	- 9.9	4.4	0.9	- 5.7	- 0.2
Uruguay	- 8.0	- 0.7	-20.0	-21.3	- 8.1	- 0.1
Venezuela	-10.8	- 2.9	8.8	3.7	-10.4	- 7.6

Fuente: ECLAC (1986a) p. 28, cuadro 9.

conjunto, el valor de las exportaciones en 1985 era el mismo, en términos corrientes, que el de 1984.⁵³

Una consecuencia de que el resultado de las exportaciones en 1985 fuese inferior a lo previsto, fue que no se mantuvo el mejoramiento habido en 1983-1984 en los resultados de la cuenta comercial (incluso su efecto positivo sobre la cuenta corriente). Esto colocó a los países latinoamericanos ante una disyuntiva: o bien las importaciones debían seguir reduciéndose, y la producción bajaría aún más, o debían reactivarse a lo menos en algunos sectores de insumos esenciales, a fin de evitar un ahondamiento de la recesión así como perturbaciones sociales y políticas. El segundo enfoque parecía menos probable, dado sobre todo que una de las recomendaciones más constantes de los acreedores era la relativa a la liberalización del comercio; pero, ante la insuficiente entrada de divisas por concepto de exportaciones, los costos de las importaciones —que se elevaron tanto en términos absolutos como en relación a los decrecientes ingresos de exportación— tendrían que cubrirse mediante nuevos préstamos extranjeros. Si el crédito externo se haría presente entonces, era (y sigue siendo) sumamente problemático.

⁵³Calculado a base de ECLAC (1986a) p. 28, cuadro 9 y CEPAL (1986) *passim*.

En vista de la cuasi insignificancia de otros mercados de exportación, los resultados descritos de las importaciones hechas por los principales países de la OCDE sugerían la necesidad de una proyección más realista de las exportaciones latinoamericanas para el resto del decenio. Es imposible, por supuesto, predecir cuánto durará, más allá de 1990, la depresión de la coyuntura. Mientras dure, tendrá severos efectos sobre economías que han sido puestas en una dependencia demasiado estrecha de los mercados de exportación: 1) los precios de los productos básicos (inclusive el petróleo) seguirán estando deprimidos, pese a la depreciación del dólar;⁵⁴ 2) las exportaciones de manufacturas seguirán tropezando con el proteccionismo en Europa y el Japón; pero también se puede predecir con bastante seguridad que la necesidad de reducir el vasto déficit comercial de los Estados Unidos inducirá al Departamento de Comercio de ese país a multiplicar sus denuncias de prácticas comerciales irregulares por parte de los países latinoamericanos, a fin de justificar nuevas restricciones a las importaciones.

⁵⁴Para los diez países abarcados en el presente estudio, la relación de intercambio se deterioró a una tasa media acumulativa de aproximadamente 17% a lo largo del período 1980-1985. Según datos contenidos en ECLAC (1986a) p. 29, cuadro 11.

Las perspectivas de exportación de América Latina no son mejores si se miran en una perspectiva aún más larga. El modelo *IOE* seguiría siendo una falacia para la mayor parte de los países de la región, incluso en la forma de gran densidad de mano de obra que algunas propuestas recientes parecen inclinadas a resucitar. Esto obedece a dos motivos: 1) los costos de la mano de obra latinoamericana, con ser bajos, no pueden compararse con los costos aún más bajos de muchos otros países del Tercer Mundo; y 2) "una generalización a todos los países en desarrollo del modelo de desarrollo encabezado por las exportaciones, que es el del Asia oriental, daría por resultado una insostenible penetración del mercado en los países industriales".⁵⁵ De los países latinoamericanos que ya están clasificados como países de industrialización reciente, sólo podría permitirse que siguieran adelante el Brasil y México—y en menor grado Colombia— a condición de que también introduzcan las medidas de apoyo de orden fiscal, monetario, salarial y de tipo de cambio que se precisan para el éxito de las exportaciones, pero que podrían ser políticamente difíciles de negociar en el contexto de regímenes que tienen que contar con cierto grado de consenso nacional para seguir siendo estables. En los demás países, los productos primarios seguirán dominando las exportaciones, acaso con mayor grado de elaboración de las materias primas; sin embargo, esto aumentará tanto la dependencia de mercados oligopólicos como el riesgo de choques externos adversos (ya inherente en las exportaciones de productos primarios) al someter a las exportaciones "a mayores riesgos de sustitución por productos nuevos o a obsolescencia por obra de la nueva tecnología".⁵⁶

2. La crisis de la deuda externa

Los datos disponibles señalan inequívocamente que la base de la estrategia encabezada por las exportaciones es débil y poco realista: sencillamente no dependerá de los países latinoamericanos mejorar su nivel de exportaciones en el futuro predecible, y las condiciones que tienen más probabilidades de determinar ese nivel no son favorables a un crecimiento de las exportaciones

latinoamericanas. En tales circunstancias, ¿qué solución existe a la crisis de la deuda, y qué justificación para la restricción impuesta a la demanda interna?

El problema de la deuda externa se hizo especialmente agudo en 1985. En comparación con 1982, la relación entre deuda y exportaciones empeoró para todos los países, a excepción del Brasil y Colombia, donde mejoró ligeramente, y el Ecuador, donde permaneció igual. La deuda externa llegó a representar entre dos y seis veces el valor en dólares de las exportaciones anuales de mercaderías de los países incluidos en el presente estudio.⁵⁷ Más aún, la gran disminución de las tasas de interés internacionales, que en 1985, fluctuando alrededor de 8%, estaban a la mitad de su nivel de 1982, no contribuyó mucho a mitigar la relación entre pago de intereses y exportaciones: igual que en 1982, tales pagos siguieron absorbiendo entre un cuarto y tres quintos de los ingresos totales de los países por concepto de exportaciones.⁵⁸ Hay que recordar que con esto no se agota el servicio total de la deuda externa bruta, ya que sólo representa los pagos de intereses sobre la deuda a mediano y largo plazo; esto no incluye la amortización del principal que vence al final de cada ejercicio financiero, ni el interés y el principal de la deuda a corto plazo (esto es, la que tiene un plazo de vencimiento no mayor de un año), cuyo volumen ha tendido a crecer continuamente desde fines del decenio de 1970. No es fácil obtener información fidedigna y al día respecto a esta última, pero, si se la incluye, el servicio total de la deuda externa bruta (y, por ende, su relación a las exportaciones) sería mucho peor, sobre todo para países como la Argentina, Brasil, México y Venezuela, que dependen mucho de la deuda a corto plazo.⁵⁹

Dadas una crisis de deuda que no puede hacer más que empeorar, y malas perspectivas de exportación, parecen débiles las probabilidades de cubrir un déficit de divisas creciente por medio de préstamos nuevos. En una situación en que el retiro gradual del FMI de las actividades crediticias dejará a los bancos comerciales encar-

⁵⁵Cline (1982) p. 88.

⁵⁶Roemer (1981) p. 432.

⁵⁷Calculado a base de datos en CEPAL (1986) y ECLAC (1986a) p. 30, cuadro 14 y p. 32, cuadro 17.

⁵⁸ECLAC (1986a) p. 32, cuadro 18.

⁵⁹World Financial Markets (1983) p. 5, cuadro 3.

gados de manejar el grueso del crédito disponible, aun más de lo que ha ocurrido hasta ahora, el escenario futuro más probable es que los bancos —ansiosos de no quedar nuevamente expuestos en exceso frente a sus mayores deudores— podrían estar dispuestos a extender un crédito nuevo pero limitado sólo en la medida en que se satisfagan los pagos de interés sobre la deuda existente. En esta situación, los bancos parecen no hacerse ilusiones respecto al reembolso de las deudas; su objetivo, más bien, parece ser el de evitar una amplia crisis financiera mundial, ejerciendo presión sobre los países deudores para que expandan una moratoria de hecho a lo largo de un período prolongado, a fin de atenuar su repercusión tanto sobre sí mismos como sobre los países acreedores. Al reducir su exposición frente a los deudores principales y al reducir radicalmente sus préstamos a países latinoamericanos y otros del Tercer Mundo entre 1982 y 1986, los bancos recuperaron una posición más fuerte con respecto a los países deudores. Habiendo aprendido su lección de la crisis, los mercados financieros internacionales no estarán cerrados a los países en desarrollo, pero el acceso a los mismos será más difícil que antes, incluso para la mayoría de los países de industrialización reciente.

El consejo de los acreedores extranjeros a los prestatarios es, pues, que se atengan a su propio *ahorro interno*. Sin embargo, el ahorro nacional, junto con la inversión interna, se ha reducido desde mediados del decenio de 1970, y la caída de ambos se acentuó desde 1979-1980 (cuadro 2). Hasta 1982, el descenso era más rápido en el ahorro que en la inversión, manteniendo sólo el Perú —de forma sorprendente— la misma tasa de ahorro (reconocidamente baja incluso para los niveles latinoamericanos) y mostrando un aumento de la inversión respecto al promedio, igualmente bajo, de 1977-1980. La inversión se comportó mejor que el ahorro gracias al capital extranjero, que siguió entrando, si bien a tasas reducidas. En el período siguiente, 1982-1984, hubo una nueva disminución del ahorro y la inversión, pero esta vez la baja fue más aguda en la inversión que en el ahorro, debido a una virtual detención de las entradas de capital extranjero. Países como el Brasil y México, donde eran grandes las posibilidades de especular, incluso lograron experimentar un pequeño aumento del ahorro nacional, aunque continuaron

las fugas de capital; en cuanto a la inversión, se redujo de nuevo en todas partes, excepto en Chile, donde se recuperó ligeramente.

Es evidente que se necesita una reanudación de la inversión, tanto como de las importaciones. Puesto que se trata de hacer más autosuficientes

Cuadro 2
INVERSION INTERNA BRUTA Y AHORRO
NACIONAL,
1977-1980,
1982, 1984
EN DIEZ PAISES LATINOAMERICANOS
(como porcentaje del PIB)

	Promedio 1977-80	1982	1984
Argentina			
Inversión	24.8	17.9	14.8
Ahorro	25.0	12.4	11.2
Bolivia			
Inversión	18.5	5.1	4.2 ^a
Ahorro	11.0	3.0	-1.1 ^a
Brasil			
Inversión	23.9	21.3	17.3
Ahorro	20.0	15.5	17.5
Colombia			
Inversión	17.8	11.3	13.6
Ahorro	11.7	1.7	2.4
Chile			
Inversión	20.6	22.7	21.5 ^a
Ahorro	19.7	17.5	16.4 ^a
Ecuador			
Inversión	26.6	25.2	19.6
Ahorro	20.8	15.5	12.6
México			
Inversión	25.1	21.9	16.9
Ahorro	22.0	17.8	19.2
Perú			
Inversión	15.4	22.7	16.2
Ahorro	16.0	16.1	16.0
Uruguay			
Inversión	19.1	14.1	10.5 ^a
Ahorro	14.7	13.1	10.6 ^a
Venezuela			
Inversión	35.2	25.9	11.6
Ahorro	32.4	20.5	18.2

Fuente: Los datos relativos a la Argentina, el Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela proceden de *World Financial Markets* (1985c) p. 6, cuadro 10, para el promedio 1977-80 y se han calculado a partir del mismo cuadro para 1982 y 1984; los datos sobre la inversión respecto a Bolivia, Colombia y Uruguay están calculados a base de BTD (diversos números); los datos sobre el ahorro relativos a Bolivia, Colombia y Uruguay están calculados a base de cifras en CEPAL (1984) pp. 224-5, cuadro 106 y pp. 248-9, cuadro 118.

^a 1983.

a los deudores, el objetivo no consiste en aumentar la tasa del ahorro interno bruto, sino de 1) reducir la tasa de sus remesas al exterior, que ha sido una de las fallas más persistentes de todas las políticas latinoamericanas destinadas hasta ahora a elevar el ahorro para la inversión; y 2) alejar ese ahorro nacional de la especulación y encaminarlo hacia la inversión productiva. Según los acreedores, esto se logrará si se crea un nuevo clima para la inversión, con lo cual quieren decir básicamente una disminución de la inflación y una liberalización del comercio en los países deudores. Se supone, además, que el aumento de producción resultante se moverá hacia los mercados de exportación; en tanto que el objetivo de una disminución de la inflación ha de conseguirse mediante una reducción de la demanda interna (restricción salarial, contracción del crédito y reducción del déficit del sector público). Sin embargo, dadas las malas perspectivas de exportación anteriormente analizadas, es poco probable que las exportaciones se expandan a la tasa requerida; mientras que una disminución de la demanda interna puede significar tan sólo una disminución de la demanda global y dar lugar, por ende, a una nueva baja de producción. Esta es una tendencia que ya puede verse en el sector clave de la industria manufacturera, donde la baja de la demanda interna y la consiguiente baja de la producción desde 1981 han conducido —según una evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)— a “un aumento de la capacidad de planta instalada que no se utiliza —habiendo bajado los niveles de su utilización en casi 50% en varios países— y a una consiguiente disminución de la productividad, pero los niveles de inversión industrial han bajado también a un punto tan bajo, que sin duda afectarán al potencial de crecimiento durante los años venideros en la mayoría de los grandes productores de la región”.⁶⁰

La misma tendencia ha de continuar inevitablemente si las bajas perspectivas de exportación se combinan con medidas de austeridad que depriman el mercado interno. Dado que una baja demanda global sólo puede alejar el ahorro interno de la inversión productiva, es difícil ver de qué manera puede invertirse la tendencia a la especulación y la fuga de capitales. Es cierto que

acaso la principal deficiencia de la acumulación en América Latina es que nunca ha podido contar suficientemente con el ahorro interno. Sin embargo, el error de las estrategias de “reajuste” consiste en creer que puede restablecerse un clima para la inversión sin garantías de que la demanda del mercado puede equipararse con la oferta. Como los mercados de exportación son claramente incapaces de ofrecer tales garantías, éstas pueden proceder tan sólo de una expansión del mercado interno, largo tiempo descuidado; no verticalmente, como ha ocurrido siempre desde el decenio de 1950, sino horizontalmente, mediante una difusión más igualitaria del ingreso. Esto tendría sentido, tanto económico como político, en el contexto de la apertura de los sistemas políticos latinoamericanos.

3. *El reajuste y la apertura de los sistemas políticos*

La cuestión del reajuste se presenta en momentos en que los sistemas políticos de América Latina están experimentando, o probablemente experimenten, cambios fundamentales. Tales cambios no se refieren únicamente a un retorno al régimen civil. En la mayoría de los países, el movimiento laboral urbano está apareciendo como una fuerza política más autónoma, que ha de resultar difícil de controlar por medio de la represión o de la cooptación, como lo han hecho anteriormente diversos tipos de regímenes. En cuanto a la fuerza de trabajo rural, largo tiempo desatendida, también está dejando oír su voz y presentará sin duda un nuevo desafío en muchos países de la región.

En un contexto de intranquilidad política y de cambio deben, pues, los gobiernos latinoamericanos formular políticas para reanimar la acumulación, restablecer el crecimiento y lograr el desarrollo. Esto plantea inmediatamente la cuestión de la magnitud del esfuerzo requerido para reanimar la acumulación, y sus consecuencias en lo que se refiere a la distribución del ingreso, el nivel de consumo de los sectores populares, el nivel del gasto público, el déficit fiscal y el aumento de las necesidades de divisas desde el punto de vista del endeudamiento. En 1984, el BID publicó algunas proyecciones que abarcaban a siete países, las que resultan útiles para evaluar la

⁶⁰BID (1984b) p. 201.

magnitud del problema.⁶¹ Se proponían dos escenarios, en ambos de los cuales se suponía que los países iban a “perseverar en aplicar las medidas de austeridad económica iniciadas durante la crisis de 1982-1983. Esto supone medidas restrictivas de política monetaria y fiscal para contener una expansión de la absorción interna de recursos en consumo e inversión, de modo que la suma del gasto interno permanezca dentro de los límites del valor real del PIB”.⁶² La diferencia principal entre ambos consiste en la magnitud de la financiación externa neta que se requiere para sostener la tasa de crecimiento económico que se toma como hipótesis.

El primer escenario postula una tasa de crecimiento del PIB del 2,7% anual en 1986-1990, o sea, aproximadamente la mitad de la tasa de crecimiento de los veinte años anteriores a la crisis del decenio de 1980. Dentro de esta hipótesis, el consumo en los países de que se trata no debiera crecer a más de 2,8% anual (una vez más, aproximadamente la mitad de la tasa de 1960-1980), en tanto que la inversión debiera crecer a un 2,9% anual; esta última cifra sería, por supuesto, una gran inversión de la tendencia habida desde 1981, que indica una caída de la inversión interna bruta de 11,4% anual en los países de que se trata hasta 1984, el año más reciente respecto al cual se dispone de estadísticas. En contradicción con las necesidades sociales y políticas de los nuevos regímenes, tal esfuerzo requeriría una fuerte restricción del mejoramiento del nivel de vida de los sectores populares. El escenario supone, en realidad, que los niveles de consumo por habitante permanecerían a la misma altura que en 1983, el año de la crisis; y, aunque supone que no habrá cambio en la distribución del ingreso, sugiere que la necesidad de imponer un equilibrio en la balanza de pagos podría originar una inflación que pudiera “desplazar el costo del reajuste en el sector de unidades familiares”.⁶³ El escenario requeriría también un incremento de la inversión estatal, sobre todo en infraestructura.

De no haber ninguna importante reforma tributaria, esto chocaría con la política de control del endeudamiento interno, o necesitaría un aumento del endeudamiento externo. El modelo

admite una brecha de financiación externa de 4 300 millones de dólares al año a lo largo del período, con un aumento de la deuda externa de los países de que se trata de 20% en comparación con 1983. Puesto que, al mismo tiempo, el pago de intereses sobre la deuda existente se proyecta a razón de unos 40 000 millones de dólares anuales, el escenario postula un excedente comercial conjunto para los países de que se trata de 50 700 millones de dólares a lo largo de dicho período. Para estos fines, el modelo supone una tasa de crecimiento de los ingresos por concepto de exportación de 11,7% anual durante el período 1984-1990. A la luz de nuestro análisis previo, este es, obviamente, un supuesto sumamente cuestionable, y que ya ha quedado desmentido por el funcionamiento de las economías de que se trata en los dos años siguientes a la proyección: después de un aumento de 12,7% en el valor de las exportaciones de mercaderías de esas economías en 1984, hubo una baja de 5,4% en 1985,⁶⁴ y la tendencia descendente continuó en 1986.

El segundo escenario del PIB postula una tasa de crecimiento del PIB de 5,5% en los siete países durante el período 1986-1990, dejando margen para una tasa de crecimiento del consumo de 5,7% y suponiendo una tasa de crecimiento del escenario a una cifra más realista de 30 000 millones de dólares. Sin embargo, este escenario postula un nivel de financiación externa neta de 55 700 millones de dólares al año, que aumentaría el endeudamiento externo total de los siete países en 75% para 1990, en comparación con 1983, y mantendría una relación intereses/exportaciones de aproximadamente 30% durante el resto del decenio. Una vez más, las necesidades de financiación externa de este escenario y las consecuencias de las mismas, ponen en duda su carácter realista.

Este análisis ayuda a ilustrar la idea de que nada que no sea una reformulación fundamental de la pauta de desarrollo seguida hasta ahora parece ofrecer alguna esperanza de progreso verdadero. Esto plantea cuestiones en cuanto al tipo de reformulación de que se trata, sus condiciones previas políticas y, en última instancia, su viabilidad política.

⁶¹ BID (1984a) pp. 49 y sigs.

⁶² *Ibid.* p. 49.

⁶³ *Ibid.* p. 63.

⁶⁴ ECLAC (1986a) p. 30, cuadro 14.

IV

La senda alternativa: problemas y posibilidades

1. *La índole de la transformación*

Aquí se impone una advertencia previa. El concepto de "senda alternativa" u "otro desarrollo"⁶⁵ a que se refiere el modelo considerado aquí, se interpreta a veces en el sentido de un retorno a formas preindustriales de producción, consumo y relaciones sociales, restando importancia deliberadamente a la tecnología y situando a la industria en segundo lugar frente al desarrollo de la agricultura. Si bien está claro que el tipo de desarrollo industrial y tecnológico que ha tenido lugar en América Latina ha llegado a un callejón sin salida, también debe estar claro que la manera de seguir adelante no puede verse en forma de una regresión a la sociedad preindustrial. Los países latinoamericanos han alcanzado, en diversos grados, un nivel de desarrollo industrial y urbano que haría inconveniente e imposible modificar radicalmente la trayectoria en que la expansión de la industria es el factor dinámico de la economía y la sociedad. No se trata de saber si debe haber desarrollo industrial, sino cuál ha de ser su forma.

Al respecto se ha venido constituyendo en América Latina una amplia zona de consenso, que parece ofrecer una vía prometedora para la reflexión ulterior sobre el problema: es ella el concepto de "industrialización endógena".⁶⁶ No debe inducir a engaño la semejanza semántica del concepto con el de industrialización "orientada hacia adentro". La industrialización endógena está orientada, en realidad, hacia la economía nacional, pero no entraña un proteccionismo cerrado ni metas autárquicas. Postula fundamentalmente que la política de industrialización se defina en términos de las necesidades de la mayoría y también en términos de maximizar sus

vinculaciones internas y sus efectos multiplicadores.

Esto significa, en primer lugar, que la pauta de capacidad y producción industriales ha de estar orientada hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población y, por consiguiente, hacia los mercados internos masivos. Para que esto sea viable deben cumplirse varios requisitos estrechamente vinculados entre sí:

a) La estructura de distribución del ingreso debe modificarse a fin de que contribuya a la aparición de un mercado masivo de bienes salariales. Esto no sólo exige una política de ingresos que sea más igualitaria en la industria, sino también—como lo ha mostrado el análisis de la experiencia de los países de industrialización reciente en el Asia oriental— una reorganización de las relaciones de poder económico y social en los campos. En aquella experiencia, la reforma agraria fue un componente central en el proceso de generar un mercado para los bienes que producía la industria naciente, mientras que la productividad creciente de ésta permitía, al mismo tiempo, el crecimiento del ingreso real tanto en la industria como en la agricultura.

b) La industrialización debe hacer hincapié en la densidad de mano de obra en la producción, de modo que se cree la demanda de mercado junto con la producción. Ocurre, asimismo, que la producción de bienes salario masivos es, en igualdad de otras condiciones, de mayor densidad de mano de obra que la producción de bienes de lujo. Esto no significa que se deba sacrificar la productividad, sino más bien que ésta debe concebirse en términos de unidades de mano de obra más bien que de unidades de capital o de producto. Ello tendría también la ventaja de reducir las necesidades de divisas, que se ampliaban continuamente en el modelo anterior por los costos tecnológicos que entrañaba el querer satisfacer la demanda de los estratos superiores en el país y mantener la competitividad internacional en exportaciones de manufacturas.

c) La industrialización debe maximizar también las vinculaciones dentro de la economía na-

⁶⁵El mejor análisis de este concepto es el de Nerfin (1977), recopilación de ensayos en que explícitamente se rechaza la versión "fundamentalista", antiindustrial de este enfoque.

⁶⁶Fajnzylber (1983); Villarreal (1984).

cional. Esto significaría aumentar el empleo de insumos locales y adaptar la tecnología a este fin. Una esfera especialmente prometedora para el desarrollo industrial y tecnológico es la de la elaboración de recursos naturales, tanto agrícolas como mineros. La experiencia de otros países ha mostrado que estas industrias pueden convertirse en polos dinámicos de desarrollo en general; ellas podrían incluir la producción tanto de bienes intermedios como de bienes de capital, siendo estos últimos, como se sabe, de gran densidad de mano de obra calificada. Así se pone en marcha un efecto multiplicador de aprendizaje.

Un componente fundamental del nuevo modelo sería la relación entre la agricultura y la industria. Ya se ha recalcado que una reforma agraria es un requisito previo para un desarrollo equilibrado. Hay dos aspectos, sin embargo, que deben señalarse también. En primer lugar, ha de definirse cuidadosamente el equilibrio entre la producción agrícola para el mercado alimentario interno y para la exportación. La seguridad alimentaria ha de ser una meta primordial de la política agrícola en el nuevo modelo, pero eso no extraña necesariamente la autosuficiencia en alimentos. La característica básica de un sistema alimentario que ofrezca seguridad es, más bien, la capacidad de suministrar un abastecimiento interno suficiente de alimentos mediante la producción, el manejo de las reservas, y las importaciones, a fin de satisfacer las necesidades alimentarias básicas de todos los grupos sociales. Un sistema tal se determina por sí mismo, en cuanto minimiza la vulnerabilidad a las fluctuaciones del mercado y las presiones políticas de orden internacional; sin embargo, su meta no es la autarquía sino más bien la seguridad de suministro, al mismo tiempo que aprovecha las ventajas de la especialización.⁶⁷ En el nuevo modelo existe, por consiguiente, un papel para la agricultura de exportación, con tal que esté concebida y organizada de acuerdo a las necesidades de la economía y la sociedad nacionales (esto es, la obtención de divisas para importaciones fundamentales), más bien que a los intereses del agronegocio internacional o de la burguesía agraria nacional. Y otro punto que ha de formularse en cuanto a la relación entre agricultura e industria es la necesidad

de dar importancia al establecimiento de industrias rurales. Aquí, una vez más, es aleccionadora la experiencia de los países de industrialización reciente del Asia oriental. Las industrias rurales son más eficientes bajo los aspectos de la explotación de insumos locales, de la densidad de mano de obra, de reducir el fenómeno de la migración rural-urbana, y de generar demanda en los campos para productos manufacturados.

La viabilidad económica del modelo dependerá de la gestión cuidadosa de las divisas. Desde el punto de vista de la balanza comercial, esto supondrá, en primer lugar, el mantenimiento (y, si es posible, la intensificación) de las restricciones a las importaciones de artículos de consumo duraderos y de bienes de lujo, y la concentración de las divisas en las importaciones que son necesarias para la actividad económica, por ejemplo, bienes intermedios y bienes de capital, repuestos, materias primas. En segundo lugar, entrañará un esfuerzo para ampliar las exportaciones, ya sean productos primarios, productos agrícolas o manufacturas. Esto plantea evidentemente problemas difíciles para optar entre usos diversos de los recursos, problemas que sólo pueden analizarse en la situación de cada país por separado, pero que son comunes a todos. Del mismo modo, la necesidad de reducir las salidas de capital —sobre todo, el servicio de la deuda externa y la fuga de capitales— parece una exigencia común ineludible. El aspecto de la deuda da lugar también a complejas cuestiones de negociación internacional para todos los países de que se trata, ya que los intentos de países aislados para obtener una mitigación apreciable han sido infructuosos, como lo ha sido también la acción colectiva.

Respecto a la cuestión de las políticas sobre comercio y orientación del mercado, en este estudio se ha recalcado la índole espuria de la dicotomía entre sustitución de importaciones y promoción de las exportaciones. El error estaba en la protección indiscriminada y excesiva a los productos manufacturados acabados, sobre todo los destinados a los mercados de más altos ingresos. Lejos de crear un ambiente favorable para industrias nacientes —y sería difícil calificar de “naciente” a la filial local de una gran empresa automotriz multinacional— esto creó una verdadera industria para rentistas, cuyo potencial dinámico era muy limitado. En cambio, los países de industrialización reciente del Asia oriental dan ejem-

⁶⁷Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Social (1986) pp. 2-3.

plo del tipo de sustitución de importaciones que entraña un proceso de aprendizaje, tiene potencial de exportación y debe, por consiguiente, ser altamente selectiva y definida en su propósito. La experiencia de esos países socava así aún más el concepto de ventaja comparativa estática como criterio de especialización internacional. Antes que empezara este complejo proceso de aprendizaje que representaba la sustitución de importaciones, Corea no poseía ventaja comparativa en los sectores siderúrgico y de construcción naval; diez años más tarde era un país de avanzada en ambos en el mercado mundial. La experiencia de esos países pone aún más en duda la corrección del rechazo corriente de las restricciones cuantitativas —en comparación con los aranceles y subvenciones— al seleccionarse los instrumentos de protección. Como puede leerse en una evaluación reciente: “desde el punto de vista de un gobierno como el de Corea del Sur, que parece haber estado preocupado por estimular y, a veces, por obligar a las empresas privadas a entrar en determinadas esferas de producción, una de las ventajas principales de utilizar las restricciones cuantitativas es que proporcionan a las empresas interesadas un mayor grado de certidumbre respecto al tamaño del mercado y, por consiguiente, a las ventas y la rentabilidad, de lo que pueden hacer los aranceles (como no sean prohibitivos) o las subvenciones”.⁶⁸

La forma selectiva y dirigida de protección que implicaría la variante de modelo debería definirse en el contexto de la promoción de un proceso auténtico de integración regional y continental. Es éste, por supuesto, un asunto que se sale del ámbito del comercio exterior, ya que hay poderosos argumentos de una índole económica y política amplia que recomiendan la senda de la integración latinoamericana. Lo que hay que recalcar aquí, sin embargo, es la necesidad de transformar el concepto de integración regional en un auténtico proyecto de desarrollo e independencia continentales. En este sentido, el concepto exigiría una connotación fundamentalmente diferente de la que tenía en el decenio de 1960, cuando surgió como solución a las restricciones que la limitación de los mercados nacionales imponían a la fase transnacional del modelo desarrollista. El nuevo proyecto de integración debe-

ría retornar a la filosofía que inspiró la creación del Pacto Andino, más bien que la de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Este último aspecto se vincula naturalmente con la cuestión importante siguiente que hay que abordar al formular una variante de modelo: el papel del Estado. La crítica ortodoxa del Estado en los papeles de “intervencionista” y “acumulador” pierde mucha validez ante el hecho de que la variante ortodoxa no ha logrado generar desarrollo. Por otra parte, un retorno a la fase desarrollista en América Latina no es solución, pues los problemas con que tropezó y las contradicciones que generó al desempeñar el papel de apoyo a la acumulación privada existe aún, en especial la cuasi carencia de una clase empresarial nacional dinámica, capaz de actuar como el agente central del proceso. Asimismo, la opinión de que los países latinoamericanos podrían de algún modo reproducir la experiencia de los países de industrialización reciente del Asia oriental y lograr un crecimiento económico rápido dentro de un marco capitalista dirigido por el Estado, está refutada por la comparación anterior entre los dos casos. Los Estados latinoamericanos no pueden beneficiarse de las circunstancias históricas excepcionales que contribuyeron al grado de autonomía disfrutado por los gobiernos de Corea y Taiwán frente a sus propias sociedades, que les permitió seguir un camino de desarrollo capitalista acelerado. Ya están recargados con una estructura de poder económico y político que es fundamentalmente hostil al desarrollo de las fuerzas productivas internas; mientras que, al mismo tiempo, no pueden hacer caso omiso de la presencia y las demandas de los sectores populares, especial, pero no exclusivamente, en esos países donde están ocurriendo procesos de retorno al régimen civil. Un modelo “inclusivo” de desarrollo,⁶⁹ que parece económica y políticamente necesario, es al mismo tiempo inalcanzable sin un cambio fundamental en la estructura de poder y en la organización social misma de los países latinoamericanos. Tal cambio permitiría al Estado asumir el papel central de agente de crecimiento, cambio y desarrollo, en un contexto en el cual la organización y participación de bases de-

⁶⁸Fransman (1984) p. 54.

⁶⁹En O'Donnell (1973) y Stepan (1978) se encuentran análisis de los conceptos de los modelos “inclusivo” y “excluyente”.

sempeñaría también un papel fundamental, en cuanto fuera compatible con la gestión de una economía industrial compleja.⁷⁰

El papel del Estado en el modelo consistirá tanto en generar como en captar excedentes para la acumulación. Una lección de la experiencia es que es preciso evitar los dos caminos principales por los cuales se intentó hasta ahora llegar a excedentes invertibles. Son estos la inflación como impuesto y el endeudamiento externo. Ambos han acelerado la crisis fiscal, sin lograr aumentar la proporción interna de inversión productiva. Como se sabe, esto no se debe a una carencia de recursos de capital en América Latina (como lo demuestran la especulación y la fuga de capitales), sino a una movilización insuficiente de esos recursos para la inversión productiva interna. A fin de alcanzar este objetivo, los excedentes deben generarse por medio de: 1) el ahorro interno, que como lo sugieren los ejemplos de los países de industrialización reciente del Asia oriental, no sólo es compatible con una distribución más igualitaria del ingreso, sino que en realidad es aumentado por ésta; y 2) el establecimiento de un mercado de capital es eficiente, siendo naturalmente fundamental, para que funcione, que se controle la inflación.

2. Algunos problemas en el camino hacia el nuevo modelo

Esta especie de nuevo modelo hace frente a varios problemas y obstáculos. De especial importancia es la cuestión de la transición desde la situación actual a una en que la introducción del nuevo modelo pueda mirarse de forma realista como una posibilidad. En esta transición, el papel del Estado es asimismo fundamental, pero igualmente problemático. En economías que pasan por una crisis de acumulación, está abierta la cuestión de la disponibilidad de recursos tanto para reanudar el crecimiento como para efectuar la vasta reestructuración que el modelo entraña. Especialmente difícil parece el problema de hacer compatibles las demandas muy legítimas de los sectores populares para que se eleven sus

niveles de consumo, con la necesidad de generar excedentes invertibles. Sin embargo, una vez más, la lección que puede aprenderse de las experiencias del Asia oriental, es que está fuera de lugar la obsesión de la economía clásica con las fuentes de ingresos, y la de la ciencia económica monetarista con los niveles absolutos de ingreso en cuanto factor *determinante* del ahorro y la inversión. Del mismo modo, la supuesta identidad entre ahorro e inversión, postulada por ambas versiones de la ciencia económica, es rechazada por las experiencias latinoamericanas. Como lo muestran los casos del Asia oriental, en un contexto de ingreso popular creciente, puede darse una difusión social más amplia en la composición del ahorro interno, el cual, si es adecuadamente encauzado por el Estado, puede ser movilizado para el objeto de la inversión interna productiva de una manera mucho más eficaz para ésta, que la problemática movilización del elevado ahorro individual de los receptores de altos ingresos. El éxito del Estado en atraer el ahorro voluntario y en generar y movilizar un excedente será fundamental para el éxito global del modelo, pues al Estado incumbirá aumentar el suministro de vivienda, educación, salud y seguridad social, como también satisfacer las necesidades alimentarias básicas de la población en su conjunto. Un aumento de la demanda popular de bienestar renovará, pues, la presión sobre el presupuesto fiscal que fue característica de los decenios de 1970 y 1980.

En términos más generales —y contrariamente a la receta ortodoxa— el papel del Estado deberá aumentarse, no reducirse. Sin embargo, está claro que el tipo de Estado que se requiere para concebir y aplicar estas políticas no se encuentra con facilidad en la América Latina contemporánea. La capacidad de resistencia de las fuerzas políticas antirreformistas y la insistencia de las presiones externas en favor del reajuste parecen, al contrario, combinarse de manera ideal para justificar medidas de austeridad que, a su vez, sólo pueden aplazar más aún las políticas que hemos llamado "inclusivas". Los programas de reajustes basados en controles de precios y salarios —tales como los que han introducido los gobiernos civiles en la Argentina y el Brasil— no son más que una respuesta temporal; los controles de precios no pueden mantenerse indefinidamente, de no haber un cambio estructural, su

⁷⁰ Hay un enjundioso debate sobre este asunto, tanto a un nivel teórico general como con referencia a América Latina. Véase Bahro (1978) y (1982); Heller (1984); Portantiero (1981); Franco (1982); y Bruna y colaboradores (1982).

levantamiento significa el retorno a una elevada inflación y probablemente a medidas de austeridad, que harán rezagarse a los salarios. Los gobiernos se ven entonces convertidos en blanco del descontento popular. Esto puede conducir o bien al fortalecimiento de los que —dentro del Estado— propugnan un cambio social urgente e incluso radical, o bien a intentos de hacer revivir las anteriores estrategias de cooptación limitada del Estado populista.

La tentación "populista" sigue teniendo un fuerte atractivo para muchos gobiernos latinoamericanos contemporáneos, encerrados en la malla de las muchas contradicciones que han heredado. Sin embargo, no parece quedar mucho margen para estrategias populistas. Esto se debe, por una parte, a la forma de industrialización ahorradora de mano de obra que se ha aplicado, la cual, en la etapa de IOE quedó, además, firmemente vinculada a normas de competitividad internacional que entrañaban bajos salarios industriales, tendencia que se reforzó como consecuencia de la crisis fiscal. Las limitaciones del empleo industrial y las restricciones impuestas a una demanda urbana creciente de manufacturas, junto con la reducción de los gastos de beneficio social, crearon el ambiente menos propicio posible para volver a recurrir a las soluciones populistas. Por otra parte, toda estrategia política debe tener en cuenta la reaparición del problema de la tierra en un contexto que ya no se caracteriza por el atraso de la agricultura, sino por su capitalización orientada hacia las exportaciones. Esta última sigue siendo opuesta a un modelo "inclusivo", y conduce a la concentración de la propiedad de la tierra y del ingreso rural, a una erosión de la seguridad alimentaria y a incrementos en el costo de los bienes salariales. Una estrategia populista no podría ahora, así como no pudo antes, incorporar las demandas radicalizadas de los sectores populares rurales altamente movilizados, que siguen agrupados en torno al poderoso símbolo de la redistribución de la tierra. Por el contrario, toda formulación populista adoptaría ahora probablemente el argumento de la productividad agrícola para justificar políticas no redistributivas.

De la misma manera que las políticas que condujeron a la crisis estaban basadas en la exclusión de grandes sectores de la sociedad de la participación en la riqueza y el ingreso naciona-

les, las recomendaciones ortodoxas para superar la crisis mantienen —o incluso refuerzan— las mismas pautas de exclusión social. Esto representa un peligro a largo plazo mucho mayor que la crisis fiscal. Los intentos de revitalizar los modelos excluyentes de acumulación no pueden tener éxito, ni política ni económicamente, en un contexto de políticas democráticas, habiendo sectores populares altamente movilizados. Tan sólo pueden conseguir la destrucción de la capacidad de los regímenes para consolidar su legitimidad mediante un amplio consenso social, que diera cabida a sectores populares marginados.

El problema central con respecto a la viabilidad política de un nuevo modelo de desarrollo es el papel clave que han de desempeñar los sectores populares en la coalición política que podría poner en acción ese modelo. No tienen justificación en este lugar generalizaciones para el conjunto del continente, y nada puede sustituir a la evaluación detallada de las potencialidades políticas de cada situación nacional. La diversidad de orígenes de los sectores populares, como también de su composición, evolución e inserción en los diferentes contextos nacionales, será decisiva para configurar las estrategias políticas que se adopten.

También debe quedar en claro que el nuevo proyecto, aunque esté diseñado para que obtenga el apoyo de una amplia gama de la población, no es un proyecto basado en el "consenso nacional", por cuanto significa ir en contra de los intereses de algunos sectores determinados de la población. En general, los sectores nacionales que han definido sus intereses en términos de una integración con el capital internacional, no parecen encontrar ningún lugar en el nuevo modelo, a no ser que consigan redefinir su papel. En muchos países habrá también sectores tradicionales vinculados a los intereses agrarios a los que se les obligará a abandonar su influjo sobre la sociedad y la economía. Por último, el capital especulativo, que floreció especialmente en el modelo "aperturista", también se sentirá amenazado.

En cambio, el nuevo modelo debe ser capaz de incorporar los intereses de esos sectores del capital industrial que tienen una auténtica vocación nacional, y que en general han resultado perjudicados por el modelo "aperturista". Tam-

bién deberá recibir el apoyo del estrato medio de gerentes, profesionales y personal técnico estatales. Una amplia coalición de tan variados elementos —recalcándose que ésta ha de definirse de manera más concreta en cada caso nacional— debiera estar en condiciones de configurar un frente bastante sólido para encarar lo que será probablemente la oposición del capital internacional y de las organizaciones financieras internacionales, con cuyas recetas de una apertura aun más amplia de las economías y su integración en el sistema capitalista mundial, el nuevo modelo estará en contradicción directa. El apoyo de algunos gobiernos de los países centrales —los denominados países de “pensamiento análogo”— podría ser de gran importancia a este respecto.

En suma, las contradicciones del nuevo Estado democrático en América Latina surgen de la necesidad de promover un modelo de desarrollo “inclusivo” —que supone aumentar sus funciones como interventor y acumulador— en un medio económico externo hostil y uno interno desequilibrado y sumamente conflictivo, lo que entraña mayores demandas a los sectores hasta ahora excluidos. Además, esto ha de hacerse en un contexto que minimiza el empleo de la coacción, maximiza el papel legitimador de la ideología participatoria y aumenta las actividades de bienestar. Es este, sin duda, un desafío formidable. Aún está por ver hasta qué punto responderán a él las estructuras estatales y los liderazgos de los diversos componentes de las potenciales coaliciones.

Referencias bibliográficas

- Adams, D.W. (1978): Mobilizing households savings through rural financial markets. *Economic Development and Cultural Change*, vol. 26, N° 3, pp. 547-60.
- Adelman, I. y Robinson, S. (1978): *Income Distribution Policy in Developing Countries - A Case Study of Korea*. Oxford University Press.
- Amsden, A. (1985): The State and Taiwan's economic development, en: Evans, P.B., Rueschmeyer, D. y Skocpol, T. (eds.), *Bringing the State Back*. Cambridge University Press. pp. 76-106.
- Bahro, R. (1978): *The Alternative in Eastern Europe*. Londres: New Left Books.
- (1982): *Socialism and Survival*. Londres: Heretic Press.
- Balassa, B. (ed.) (1982): *Development Strategies in Semi-industrial Economies*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (diversos números) *Economic and Social Progress in Latin America*. Washington.
- (1984a): *External Debt and Economic Development in Latin America*. Washington.
- (1984b) (1985) (1986): *Economic and Social Progress in Latin America*. Washington.
- Bruna, S. y colaboradores (1982): *América Latina: desarrollo y perspectivas democráticas*. San José de Costa Rica: Ediciones FLACSO.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1984): *Anuario Estadístico de América Latina*. Santiago de Chile.
- (1986): *América Latina y el Caribe; Balance de pagos 1950-84*. Cuadernos Estadísticos N° 10. Santiago de Chile.
- Cline, W.R. (1982): Can the East Asian Model of Development Be Generalized? *World Development*, vol. 10, N° 2, febrero, pp. 81-90.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (1986a): *Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 1985: Advance Summary*. Doc. LC/G 1413 (SES 21/8), 16 de febrero.
- Evans, D. y Alizadeh, P. (1984): Trade, industrialisation and the visible hand. *The Journal of Development Studies*, vol. 21, N° 1, octubre, pp. 22-46.
- Fajnzylber, F. (1981): Some reflections on South-East Asian export industrialization. *CEPAL Review*, N° 15, pp. 11-132.
- (1983): *La industrialización trunca de América Latina*. México: Editorial Nueva Imagen.
- Fei, J.C.H., Ranis, G. y Kuo, S.W.Y. (1978): Growth and the family distribution of income by factor components. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 92, N° 1, febrero, pp. 1-16.
- Franco, C. (1982): Los sujetos sociales y el movimiento para el socialismo. *Socialismo y participación*. Vol. v, N° 20. Lima, diciembre, pp. 81-103.
- Fransman, M. (1984): Explaining the success of the Asian NICSS: incentives and technology. *IDS Bulletin*, vol. 15, N° 2, abril, pp. 50-56.
- Hamilton, C. (1983): Capitalist industrialisation in East Asia's four little tigers. *Journal of Contemporary Asia*, vol. 13, N° 1, pp. 35-73.
- (1984): Class, State and industrialisation in South Korea. *IDS Bulletin*, vol. 15, N° 2, abril, pp. 38-43.
- Heller, A. (1984): *A Radical Philosophy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hirschman, A.O. (1971): *A Bias for Hope*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

- Ho, S.P.S. (1971): The development policy of the Japanese colonial government in Taiwan, 1895-1945, en: Ranis, G. (ed.): *Government and Economic Development*. New Haven, Conn.: Yale University Press, pp. 287-328.
- _____ (1982): Economic development and rural industry in South Korea and Taiwan. *World Development*, vol. 10, N° 11, noviembre, pp. 973-90.
- Hyun, K.N., Adams, D.W. y Hushak, L.J. (1979): Rural household savings behavior in South Korea, 1962-76. *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 61, N° 3, agosto, pp. 448-54.
- Koo, A.Y.C. (1968): *The Role of Land Reform in Economic Development - A Case Study of Taiwan*. Nueva York: Praeger.
- Koo, H. (1984): The political economy of income distribution in South Korea: The impact of the State's industrialization policies. *World Development*, vol. 12, N° 10, octubre, pp. 1029-37.
- Krueger, A.O. (1984): Comparative advantage and development policy trends twenty years later, en: Syrquin, M., Taylor, L. y Westphal, L. (eds.): *Economic Structure and Performance: Essays in Honor of Hollis B. Chenery*, Nueva York: Academic Press, pp. 135-56.
- Kuo, S.W.Y. (1984): Urbanization and income distribution: The case of Taiwan, 1966-80, en: Syrquin, M., Taylor, L. y Westphal, L. (eds.): *Economic Structure and Performance: Essays in Honor of Hollis B. Chenery*, Nueva York: Academic Press, pp. 217-34.
- Kuznets, P.W. (1977): *Economic Growth and Structure in the Republic of Korea*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Lahera, E. (1985): The transnational corporations and Latin America's international trade. *CEPAL Review*, N° 25, pp. 45-65.
- Little, I.M.D. (1982): *Economic Development - Theory, Policies and International Relations*. Nueva York: Basic Books.
- Luedde-Neurath, R. (1984): State intervention and foreign direct investment in South Korea. *IDS Bulletin*, vol. 15, N° 2, abril, pp. 18-25.
- Moore, M. (1984): Agriculture in Taiwan and South Korea: The minimalist state? *IDS Bulletin*, vol. 15, N° 2, abril, pp. 57-64.
- Nerfin, M. (ed.) (1977): *Another Development: Approaches and Strategies*. Uppsala: The Dag Hammarskjöld Foundation.
- O'Donnell, G. (1973): *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de California, Politics of Modernization Series, N° 9.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (1984): *Short Term Economic Reports*, vol. 1x - Bolivia. Washington.
- Ong, M.L., Adams, D.W. y Singh, I.J. (1976): Voluntary rural savings capacities in Taiwan, 1960-70. *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 58, N° 3, agosto, pp. 578-82.
- Paukert, F., Skolka, J. y Maton, J. (1981): *Income Distribution, Structure of Economy and Employment - The Philippines, Iran, The Republic of Korea and Malaysia*. Londres: Croom Helm.
- Pinto, A. (1980): The opening up of Latin America to the exterior. *CEPAL Review*, N° 11, Santiago de Chile, agosto, pp. 31-56.
- Portantiero, J.C. (1981): El socialismo como construcción de un orden político democrático. *Socialismo y participación*, vol. 1v, N° 15, Lima, septiembre, pp. 63-72.
- Ranis, G. (1978): Equity with growth in Taiwan: How "special" is the "special" case? *World Development*, vol. 6, N° 3, marzo, pp. 397-409.
- _____ y L. Orrock (1985): Latin America and East Asian Nics: Development strategies compared, en: Duran, E. (ed.): *Latin America and the World Recession*. Londres: Instituto Real de Asuntos Internacionales y Cambridge University Press, pp. 48-68.
- Rao, D.C. (1978): Economic growth and equity in the Republic of Korea. *World Development*, vol. 6, N° 3, marzo, pp. 383-96.
- Ro, Y.K., Adams, D.W. y Hushak, L.J. (1981): Income instability and consumption-savings in South Korean farm households, 1965-70. *World Development*, vol. 9, N° 2, febrero, pp. 183-91.
- Roemer, M. (1981): Dependence and industrialization strategies. *World Development*, vol. 9, N° 5, mayo, pp. 429-34.
- Schmitz, H. (1984): Industrialization strategies in less developed countries: Some lessons of historical experience. *The Journal of Development Studies*, vol. 21, N° 1, octubre, pp. 1-21.
- Stepan, A. (1978): *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton University Press.
- Villarreal, R. (1984): La estrategia de industrialización y comercio exterior en América Latina. *Economía de América Latina*, N° 12, México, segundo semestre, pp. 33-51.
- Wade, R. (1984): Dirigisme Taiwan-Style. *IDS Bulletin*, vol. 15, N° 2, abril, pp. 65-71.
- Westphal, L.E. (1978): The Republic of Korea's experience with export-led industrial development. *World Development*, vol. 6, N° 3, marzo, pp. 347-82. *World Financial Markets* (1983) junio.
- _____ (1985b), mayo.
- _____ (1985c), septiembre-octubre.