

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

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

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

Director de la Revista
Anibal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



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

SUMARIO

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

Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano

*Oswaldo Rosales**

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

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

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

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

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

estructura política y social y los condicionantes institucionales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. La ISI, el estructuralismo y la política económica

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

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

El aserto en sí mismo era impecable pero

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

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

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

claves de exportación, de oligarquías agroexportadoras).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En la medida que la insuficiencia dinámica

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

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

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

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

mica regresiva observada en la distribución del ingreso.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Vigencia y renovación en la propuesta de cambio estructural

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

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

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