

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 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

Esbozo de un planteamiento neoestructuralista

*Ricardo Ffrench-Davis**

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

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

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

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

Introducción

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

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

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

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

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

I

El neoestructuralismo y su origen

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

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

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

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

El estructuralismo adoleció, sin embargo, de dos insuficiencias en el plano de la instrumentación. Una fue la limitada preocupación por el manejo de las variables macroeconómicas de corto plazo. En efecto, el análisis y definición de los espacios de maniobra en lo referente a los déficit fiscales y la liquidez monetaria ocuparon un lugar secundario en el pensamiento estructuralista. No se pasó de manera sistemática del diagnóstico del origen de los desequilibrios al terreno de las políticas de regulación adecuadas.

La otra limitación fue la debilidad de la reflexión sobre políticas de mediano plazo que vincularan los objetivos nacionales de desarrollo y la planificación, aunque tal reflexión constituyó un avance con respecto a la notoria ausencia del tema en los planteamientos neoliberales.

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

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

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

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

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

II

Contrapunto entre neoliberalismo y neoestructuralismo

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

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

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

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

²Se trata de "neutralidad" en la política buscada: por ejemplo, un libre comercio que procura dar igual tratamiento a todo tipo de bienes. No es neutral, en cambio, la transición entre la situación vigente y la política buscada.

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

A. RASGOS TEORICOS

Paradigma neoliberal

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

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

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

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

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

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

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

Paradigma neoestructural

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

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

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

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

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

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

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

B. RECOMENDACIONES DE POLITICA

Paradigma neoliberal

1. Gobierno pasivo y políticas económicas neutrales.

Paradigma neoestructuralista

1. Gobierno activo y políticas económicas selectivas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III

Reflexiones finales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

da efectiva a niveles compatibles con la capacidad de producción existente;

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

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