

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Anibal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1990

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Diciembre de 1990

Número 42

SUMARIO

Nota de la secretaria.	7
Exposición inaugural del Secretario Ejecutivo de la CEPAL en el Seminario sobre "Los temas CEPAL-Prebisch".	8
La naturaleza del "centro cíclico principal". <i>Celso Furtado.</i>	11
Morfología actual del sistema centro-periferia. <i>Jan Křákal.</i>	17
Las primeras enseñanzas de Raúl Prebisch. <i>Aldo Ferrer.</i>	27
El neoestructuralismo versus el neoliberalismo en los años noventa. <i>Oswaldo Sunkel y Gustavo Zuleta.</i>	35
Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo. <i>Eric Calcagno.</i>	55
Los acomodos de poder entre el Estado y el mercado. <i>David Ibarra.</i>	69
El Estado y la transformación productiva con equidad. <i>Eugenio Lahera.</i>	97
El desborde inflacionario: experiencias y opciones. <i>Felipe Pazos.</i>	121
Elementos estructurales de la aceleración inflacionaria. <i>Héctor Assael.</i>	141
Integración latinoamericana y apertura externa. <i>Germánico Salgado.</i>	147
Presente y futuro de la integración centroamericana. <i>José Manuel Salazar.</i>	171
Las economías de viabilidad difícil. <i>Arturo Núñez del Prado.</i>	199
La economía mexicana en el fin del siglo. <i>Miguel Sandoval Lara y Francisco Arroyo García.</i>	217
Economía y felicidad. <i>María Concepción Tavares.</i>	235
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	246
Publicaciones recientes de la CEPAL.	247

Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa

*Oswaldo Sunkel**
*Gustavo Zuleta***

En el presente artículo se intenta hacer una reflexión crítica sobre las actuales propuestas estratégicas de desarrollo de largo plazo asociadas a los enfoques neoliberal y neoestructuralista. Obviamente, la puesta en práctica de un determinado programa puede diferir sustancialmente del planteamiento teórico original y puede estar condicionada por las peculiaridades propias de cada país; no obstante, la opción de centrar el debate en las propuestas obedece al intento de colocar la discusión en el plano más objetivo y descaricaturizado posible.

Luego de una breve introducción y sobre la base de versiones recientes y representativas de la línea ortodoxa de análisis, se presentan resumidamente los elementos básicos que configuran la propuesta neoliberal de ajuste estructural y crecimiento. En la segunda sección se aborda la contraparte neoestructuralista, centrandó el análisis en los lineamientos de política básicos que surgen de la propuesta estratégica renovada de desarrollo "desde dentro".

Finalmente, con el propósito de extraer lecciones positivas para las grandes orientaciones de política económica y del desarrollo de América Latina, se procede a un contrapunto crítico en torno a los aspectos más fundamentales que distinguen a ambas propuestas.

*Asesor Especial del Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

**Consultor de la CEPAL.

Los autores agradecen los comentarios de Héctor Assael y Oswaldo Larrañaga.

Introducción

La eclosión del problema de la deuda externa con la moratoria de México en 1982 y el consiguiente cese abrupto de la entrada de capitales externos desató en la mayoría de los países subdesarrollados, especialmente en América Latina, una crisis económica y financiera de grandes proporciones. Por su gran magnitud y dramáticas secuelas ha sido sindicada por la mayoría de los analistas económicos como la peor crisis desde la depresión de los años treinta.

Ante la imposibilidad de financiar el abultado déficit externo en un contexto de violento deterioro de los términos del intercambio, altas tasas de interés internacionales y nulo acceso al flujo voluntario de créditos externos, la totalidad de los países latinoamericanos ha recurrido a negociaciones periódicas con los organismos multilaterales de crédito, sobre todo con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Por medio de estas negociaciones se busca reprogramar el servicio de la deuda y facilitar el restringido acceso a nuevos recursos financieros, de modo de aminorar el impacto desestabilizador interno de semejantes déficit en las cuentas externas.

Como es bien sabido, dichos organismos han condicionado el otorgamiento de nuevos créditos a la aplicación de una serie de reformas económicas, políticas e institucionales, de marcado corte neoliberal, en los países deudores y que por sus profundos alcances de corto y largo plazo se conocen como programas de ajuste estructural. Todo ello con el propósito explícito de recuperar los equilibrios macroeconómicos y la tasa de crecimiento potencial, así como de asegurar la viabilidad de mediano plazo en el balance de pagos (Michalopoulos, 1987).

Sin embargo, independientemente de la estrategia seguida hasta ahora, los efectos negativos de la crisis de la deuda externa no han sido revertidos y, es más, en la mayoría de los países de la región no sólo no se ha recuperado la senda sostenida del crecimiento, sino que los desequilibrios básicos se han agudizado ostensiblemente. El ingreso per cápita de América Latina se mantuvo, durante toda la década de 1980, muy por debajo de los niveles alcanzados a fines de los años setenta y esta tendencia continúa en la mayoría de los países con impactos sociales regresivos y agudos conflictos políticos, de imprevisi-

bles consecuencias para las democracias recién restauradas. Ante este panorama desolador, la década de 1980 ha sido caracterizada como una década perdida en el desarrollo latinoamericano.

De ahí el gran esfuerzo por estudiar y comprender la real naturaleza de la problemática económica en toda su complejidad, con miras a idear alternativas de salida al doble desafío que enfrenta la región de superar la crisis y emprender el rumbo del crecimiento sólido y sostenido,

en democracia y con equidad. Este esfuerzo se ha materializado, por ejemplo, en las propuestas recientes sobre "transformación productiva con equidad" (CEPAL, 1990) y "desarrollo desde dentro" (Sunkel, en prensa). Tales propuestas se inspiran en especial, pero no en forma exclusiva ni excluyente, en la vertiente de pensamiento estructuralista latinoamericano, renovada y reformulada con la contribución neoestructuralista que ha surgido en la última década.

I

El ajuste estructural y el crecimiento: la respuesta neoliberal a la crisis económica latinoamericana¹

El diagnóstico neoliberal coincide en que una de las causas inmediatas de la crisis económica de América Latina se encuentra en la recesión internacional de los años ochenta, en especial por la combinación de caídas acentuadas en los precios de las exportaciones y de agudas alzas en las tasas de interés reales en el mercado internacional, lo que provocó un cuantioso déficit en las cuentas externas de la región. Tal situación se vio agravada cuando los flujos de financiamiento externo privado, otrora muy abundantes, descendieron bruscamente. Sin embargo, para esta corriente de pensamiento, el problema de la deuda dejó al descubierto e intensificó problemas mucho más profundos subyacentes en las economías latinoamericanas que ya se encontraban presentes e incluso se reconocían con anterioridad a la crisis (Balassa y otros, 1986).

Entre las razones que llevan a esta conclusión a los autores citados pueden señalarse la rápida recuperación de otros países en desarrollo afectados por lo menos tan gravemente como la región, y el deterioro de largo plazo de la situación económica relativa de América Latina. Dicho de-

terio se manifestaba en la importante fuga de capitales desde algunos países, básicamente por la pérdida de confianza en sus posibilidades de desarrollo; en el elevado desempleo y subempleo; en los periódicos brotes y escaladas inflacionarias y en la pésima distribución del ingreso que caracterizaba a la mayoría de esos países.

Para Balassa y colaboradores estos problemas derivaban sobre todo de políticas e instituciones internas equivocadas e insostenibles. Entre otros factores, la notoria orientación a crecer hacia adentro de las economías latinoamericanas y, en especial, su disposición a permitir la sobrevaluación de sus monedas y a continuar con políticas de acentuado carácter proteccionista. A lo anterior se sumaba la falta de incentivos para el ahorro, tanto interno como externo, y su asignación ineficiente. Completaban este magro panorama el peso excesivo e incluso sofocante del papel del Estado en la economía y la concomitante debilidad del sector privado.

Aunque estos autores no reconocen explícitamente la necesidad de un ajuste estructural, en la dimensión que es conocida hoy, sus esfuerzos pioneros por diseñar una nueva estrategia de desarrollo que definen como "urgentemente necesaria y comprobadamente viable" para la reanudación del crecimiento, representan de manera apropiada el rumbo actual de las nuevas propuestas ortodoxas sobre ajuste y crecimiento. Desde este punto de vista, el desafío económico

¹Esta sección se basa fundamentalmente en tres trabajos representativos de la literatura reciente sobre ajuste estructural: Balassa y otros (1986), Michalopoulos (1987) y Selowsky (1989). Dentro de este mismo enfoque, véanse también los trabajos de Barandiaran (1988), Rodríguez (1989) y Williamson (1990).

que deben abordar los países de la región es encontrar alguna forma eficaz de reanudar el crecimiento autosostenido que permita garantizar el empleo productivo a la creciente población y restablecer la confianza de los mercados financieros externos por la vía del servicio "continuado y oportuno" de la deuda. De igual modo, las nuevas políticas deben tener un impacto social positivo y sin demora, a fin de recuperar los disminuidos niveles de vida, fortalecer el retorno incipiente y generalizado a la democracia y favorecer la iniciativa privada. Además y apelando a la interdependencia económica global, se requiere que los países desarrollados complementen las nuevas estrategias de desarrollo con sus propios esfuerzos de política sostenidos y sustentadores.

En términos más específicos, la propuesta de Balassa y colaboradores reúne cuatro áreas estratégicas para la acción:

a) *Orientación hacia el exterior de la política económica*, dedicando interés particular a las exportaciones y a la sustitución eficiente de importaciones vía la mantención de tipos de cambio competitivos, evitando una protección excesiva a las importaciones y utilizando incentivos a las exportaciones que sean internacionalmente aceptados;

b) *Aumento del ahorro interno y su asignación eficiente a proyectos de inversión*, sobre la base del mantenimiento de tasas de interés reales positivas (pero no excesivas), el manejo de una política fiscal que aliente el ahorro y no el consumo, la reducción de los déficit presupuestarios, por su efecto inflacionario y de desplazamiento de la inversión productiva y, asimismo, estímulos a la entrada de capital privado extranjero, en particular, mediante formas no creadoras de deuda, como el privilegio a la inversión extranjera directa y buscando revertir la fuga de capitales;

c) *Reformas al papel del Estado en la economía*, mediante un grado importante de desreglamentación de los mercados para apoyar el dinamismo empresarial; la reducción de su función como productor de bienes y servicios (privatización); y la concentración de su accionar en la prestación de servicios sociales y en el establecimiento de un marco global estable para el crecimiento con políticas de apoyo macro y microeconómicas; y

d) *Apoyo internacional a esta estrategia*, sobre todo de parte de los Estados Unidos y de los países industriales, por medio de un compromiso

de mantener el crecimiento económico mundial en niveles no inferiores al 3% anual, adoptando medidas de liberalización del comercio internacional que eviten nuevas restricciones a las importaciones y los subsidios a las exportaciones; propiciando la reducción del déficit presupuestario norteamericano y la disminución de los márgenes de la banca acreedora, de modo de asegurar nuevas bajas de las tasas de interés reales para los países deudores y, finalmente, mediante un aporte sustancial de nuevos fondos para América Latina del orden de 20 000 millones de dólares anuales, provenientes del sector privado, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial.

En lo esencial de la visión de estos autores, los cambios sugeridos apoyarían una mayor competitividad internacional, imprimirían dinamismo al crecimiento y a la creación de fuentes de trabajo productivas y aumentarían los ingresos por concepto de exportaciones para atender el servicio de la deuda externa. El estímulo de la iniciativa privada compensaría con creces los despidos ocasionados por la reducción de las empresas públicas y el levantamiento de las reglamentaciones estatales. Paralelamente, una orientación exitosa hacia el exterior generaría beneficios económicos que contrarrestarían las pérdidas ocasionadas por la eliminación gradual de las actividades improductivas. Los recursos existentes y la recuperación de la inversión se desplazarían hacia los sectores más productivos, mejor remunerados y de uso intensivo de mano de obra.

Finalmente, Balassa y sus colaboradores afirman que un elemento clave para garantizar el éxito de esta estrategia es la continuidad de las políticas, de forma tal de generar un escenario económico razonablemente estable para respaldar los planes de largo plazo y la confianza de los inversionistas privados. Los ajustes necesarios a medida que cambien las condiciones externas y los derivados de la propia evolución del país, no deberían comprometer la coherencia ni la continuidad tanto de propósito como de dirección, de la nueva estrategia de desarrollo que se postula.

Al margen de los desafíos internos, el apoyo externo constituye un factor crítico para la viabilidad de la estrategia de ajuste con crecimiento. Sin embargo, la renuencia de la banca externa acreedora a reanudar el flujo voluntario de crédito a la región ha obligado a extremar las nego-

ciaciones con los organismos financieros multilaterales, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Dichos organismos han condicionado el acceso a nuevo financiamiento a la aplicación de un programa de reformas en las economías endeudadas que, por sus profundos alcances, ha sido denominado de ajuste estructural.²

En líneas generales, las propuestas contenidas en un programa de ajuste estructural son similares a la estrategia reseñada por Balassa y otros (1986). Aun así, cabe destacar que incluye nuevos elementos, relacionados con una mayor sofisticación del programa para adaptarlo a la cambiante realidad, en especial en lo que atañe a la profundidad, velocidad y secuencia de las reformas económicas que se han de introducir, así como a las políticas macroeconómicas apropiadas para la transición hacia una economía menos distorsionada (Michalopoulos, 1987).³

La visión del Banco Mundial presentada por Michalopoulos reclama, como necesidad prioritaria, abordar los significativos y prolongados desequilibrios agregados internos (inflación y déficit de balance de pagos), por su natural contraposición al crecimiento de largo plazo. De lo contrario, la demora en restablecer una estabilidad macroeconómica mínima agudizará el impacto del subsecuente ajuste sobre el producto de corto plazo. Como parte de los esfuerzos de estabilización, se recomienda reducir la absorción interna a niveles compatibles con el crecimiento potencial del producto y el déficit sostenible en cuenta corriente, y se advierte de paso que las caídas de corto plazo del nivel de actividad son casi un prerrequisito para el éxito de un programa de estabilización, debido a que ello depende de la aplicación de medidas contractivas a la economía como un todo.

²Los programas de asistencia financiera del Fondo Monetario Internacional y los programas de ajuste estructural del Banco Mundial son los ejemplos concretos y prácticos más representativos de este nuevo rostro de la ortodoxia neoliberal. Además, cabe esperar más estrechas relaciones entre ambos organismos en materia de coordinación de sus políticas para la estabilización y el ajuste (Meller, 1988).

³Este trabajo es especialmente representativo de la actual línea de pensamiento de los organismos financieros internacionales, particularmente del Banco Mundial. Por consiguiente y de acuerdo con lo expresado en la introducción, nuestra presentación de estos temas sigue muy de cerca el desarrollo del propio estudio de Michalopoulos.

En este ámbito, se sostiene que la clave del ajuste con crecimiento radica en encontrar la combinación adecuada y el manejo equilibrado de los instrumentos de política monetaria, fiscal y cambiaria que, para un nivel dado de financiamiento externo, logren cumplir con los objetivos de estabilización, apoyen las transformaciones estructurales e impongan menos costos en términos de crecimiento en el corto plazo. Por otro lado, se señala que si el desequilibrio macroeconómico global obedece a una causa particular (el déficit fiscal en América Latina), todas las acciones del conjunto de políticas deberían encaminarse en la dirección de resolver ese problema, pero evitando concentrarse principalmente en las inversiones públicas en infraestructura física y social que comprometan las posibilidades de crecimiento futuro. Además, se destaca que todo programa de estabilización debe evitar introducir distorsiones que pudieran hacer abortar el éxito del ajuste. En particular, si un país necesita eliminar el sesgo antiexportador y desplazar los recursos hacia la producción de bienes transables, la revaluación del tipo de cambio real o la imposición de gravámenes a las exportaciones no deberían usarse como herramientas de estabilización.

Como la estabilización por sí sola no garantiza el crecimiento corresponde abordar los componentes específicos de un conjunto de políticas que promuevan el cambio estructural y el crecimiento. Reconociendo los distintos puntos de partida de cada país, se define el conjunto de políticas que requieren una atención prioritaria.

a) Aumento del ahorro público vía reducción del gasto e incremento de los ingresos que permita ampliar la base impositiva junto con mejorar la recaudación; ello, mediante la privatización de empresas públicas o mejorando su gestión, reduciendo drásticamente los subsidios a los precios o servicios de utilidad pública para la clase media y, en consecuencia, dirigiendo la acción distributiva del Estado a los grupos de extrema pobreza o más vulnerables.

b) Aumento del ahorro privado, lo cual requiere fortalecer las instituciones financieras internas y mantener una política económica estable y predecible.

c) Mayor eficiencia económica y mejoras en la inversión privada mediante la eliminación de las distorsiones microeconómicas como los con-

troles de precios, los incentivos altamente diferenciados en el área del comercio exterior, las tasas de interés subsidiadas, los racionamientos del crédito y las trabas a la movilidad laboral y al ajuste de los salarios reales. En una economía muy regulada, la asignación de los recursos y la productividad pueden mejorarse eliminando los controles de precios y simultáneamente desreglamentando el mercado laboral interno. Además, la desreglamentación de los mercados financieros (sujeta a reglas apropiadas de supervisión de la banca) mejora la asignación del crédito y distribuye más eficientemente la inversión.

d) Mejor asignación de la inversión pública, asunto que puede abordarse por medio de una redistribución de los recursos públicos hacia actividades que ameritan mayores externalidades positivas, como el desarrollo de los recursos humanos y la infraestructura física.

e) Aumento de la oferta de bienes transables, cuestión que demanda dos importantes medidas de política: el mantenimiento de un tipo de cambio real apropiado y una correcta estructura de incentivos que sea neutral entre la producción para el mercado interno y la destinada al mercado externo. Para esto último se requiere, como mínimo, eliminar el sesgo antiexportador prevaliente en muchos países mediante la liberalización y racionalización del régimen de comercio exterior, lo cual incluye la remoción de las restricciones cuantitativas, la reducción de los aranceles y su posterior uniformización y la disminución o eliminación, en la medida de lo posible, de los impuestos a las exportaciones. Obviamente, la liberalización originará una contracción de los sectores ineficientes, la que será reemplazada con el correr del tiempo por la correspondiente expansión de los sectores eficientes, configurando una nueva estructura productiva mejor adecuada a las exigencias de la competencia internacional y más preparada para enfrentar las conmociones externas.

En otro ámbito del trabajo de Michalopoulos se destaca que, no obstante el amplio consenso en torno a la naturaleza del conjunto de reformas presentado, los desacuerdos son amplios en la etapa de la puesta en práctica, debido a que la dinámica de la reforma es menos conocida y depende, en parte, de las condiciones iniciales y, en parte, de las consideraciones políticas de cada país. Como se destacó anteriormente, es necesari-

rio introducir tres elementos importantes en este nivel de la discusión: la secuencia del programa de reformas, su velocidad y el conjunto de políticas macroeconómicas apropiadas.

En lo que dice relación con la secuencia del programa de reformas económicas, el debate se sitúa en dos niveles. Se trata, por un lado, de dilucidar la secuencia correcta entre las medidas de política que se orientan a lograr la estabilización y las destinadas a promover el ajuste estructural y, por otro, de establecer el orden apropiado para eliminar las distorsiones de los mercados inicialmente regulados. En el primer nivel habría sólo pequeños desacuerdos en torno a que el ajuste estructural es más fácil si tiene lugar en un entorno macroeconómico estable, especialmente cuando la inflación está bajo control. La razón básica estriba en que al aplicar simultáneamente ambos programas, la presión contractiva neta sobre el aparato productivo podría ser demasiado fuerte y derivar en quiebras, desempleo transitorio y otros costos, como una creciente oposición política que comprometa seriamente la viabilidad de los esfuerzos reformistas.⁴

Respecto de la inquietud relacionada con el orden de la eliminación de las distorsiones del mercado interno relativas a la liberalización de las relaciones económicas internacionales, la experiencia de diferentes países acumulada por el Banco Mundial enseña que la desreglamentación del mercado laboral interno debería preceder a otras reformas, de modo de garantizar la necesaria movilidad de la mano de obra y poder así materializar los beneficios de las reformas en el mercado de bienes. De igual manera, se estima importante abordar tempranamente la reforma de los mercados financieros internos que operan en un contexto de racionamiento del crédito, recomendándose liberar primero las tasas de co-

⁴Ello es así, según el autor, por las ligazones que existen entre la estabilización y la liberalización del régimen de comercio. Por una parte, la estabilización exitosa depende de la aplicación de medidas contractivas en el agregado y, por otro lado, la racionalización de las políticas comerciales apunta a reducir la actividad de las industrias sustituidoras de importación altamente protegidas. Esto no significa que otros aspectos del ajuste estructural, como la racionalización del gasto público, por ejemplo, no se puedan abordar simultáneamente con la estabilización, más aún, cuando se reconoce que el éxito de esta última puede depender de que tal acción se acometa tempranamente.

locación y luego las de captación. En cuanto a las cuentas externas propiamente tales, en general se considera mejor liberalizar primero la cuenta corriente del balance de pagos, dejando para más tarde la apertura de la cuenta de capital. Los argumentos enunciados en favor de esta postura buscan evitar que el flujo de capitales pueda ser canalizado a sectores ineficientes que gozan de una rentabilidad artificialmente aumentada por medidas proteccionistas y, más importante aún, evitar que la mayor velocidad de ajuste del mercado de capitales signifique un gran movimiento de capitales con consecuencias no deseadas en el tipo de cambio real.

Respecto a la rapidez con que deberían aplicarse las reformas, los cuestionamientos se refieren a si la apertura comercial debería ser rápida o tomar un período de tiempo de unos cinco o 10 años, y si deberían eliminarse los controles de precio de una vez o gradualmente. Aquí cabría considerar el papel crucial de las expectativas de precios y, por lo tanto, pasaría a ser muy importante la credibilidad en cualquier conjunto de reformas. En consecuencia, debido a estas consideraciones las iniciativas de reforma deberían programarse con un plazo realista que permita lograr sus objetivos, lo cual difiere de un tipo de política a otra, y teniendo en cuenta la situación de los diferentes países. Así, mientras mayor sea el desequilibrio inicial, más acelerada sea la puesta en práctica de las reformas y más se ignoren las condiciones de viabilidad política, mayores serán los costos de la transición provocados por el programa de ajuste estructural, con lo cual se enfrenta un serio riesgo de fracaso y se resta credibilidad a futuros esfuerzos de ajuste. En todo caso, se afirma que una falta de celeridad en la aplicación de las políticas atrasará el desarrollo de las actividades de exportación y de grupos de interés que las apoyen. Asimismo, se advierte que las reformas requeridas en la asignación de los recursos no ocurrirán a menos que las señales dadas sean suficientemente fuertes y claras para hacer creíbles los cambios.

Finalmente, en el área de las políticas macroeconómicas que acompañan al proceso de ajuste, se sugieren numerosas y complejas tareas al momento de liberalizar las cuentas externas. Estas apuntan a lograr simultáneamente un nivel apropiado y estable del tipo de cambio real, una menor inflación y una posición sostenible en el

balance de pagos. En forma paralela, también se deberían diseñar otros elementos del instrumental macroeconómico para apoyar la liberalización. Se trata de una política monetaria compatible con las disposiciones cambiarias vigentes y con las expectativas inflacionarias, evitando así crisis de confianza que pondrían en jaque el éxito de todo el conjunto de medidas. Igualmente, se recomienda una conducción de la política fiscal que mantenga el déficit presupuestario en niveles consecuentes con los niveles de expansión del crédito interno y con la disponibilidad de financiamiento externo.

Selowsky presenta una visión muy innovadora y representativa de esta nueva línea de trabajo del Banco Mundial (Selowsky, 1989)⁵. En su estudio, el autor pretende identificar una secuencia lógica de tres etapas en el ajuste por las que deben transitar los países latinoamericanos para recuperar el crecimiento y reducir los niveles de endeudamiento externo. Un punto importante y que merece ser destacado en el análisis de Selowsky es la gran complementariedad que postula entre las mejoras en las políticas internas y el apoyo del financiamiento externo. Aunque señala que la forma precisa como opera tal complementariedad es distinta en cada etapa del ajuste, el autor reconoce que las reformas económicas internas sin financiamiento externo adicional ponen en riesgo el proceso, tornando el ajuste social y políticamente muy costoso. Tampoco ayudaría contar con apoyo externo y no emprender las necesarias reformas, ya que los fondos finalmente salen como fuga de capitales, financian el consumo improductivo del gobierno o proyectos de inversión de muy baja rentabilidad social.

El objetivo principal de cada etapa del ajuste es promover las precondiciones, o el entorno, que estimulen un alto nivel de inversiones socialmente productivas por parte del sector privado, tanto nacional como extranjero, al cual se identifica como el motor del crecimiento. Para el autor, una solución al sobreendeudamiento de los países latinoamericanos también contribuirá a este clima, solución que en muchos de estos casos pasa más por una reducción significativa de la deuda que por la reprogramación continua de las amortizaciones e intereses.

⁵Véase también Rosales (1990).

La meta básica de la primera etapa es lograr cimentar una estabilidad macroeconómica mínima, reduciendo los niveles de inflación y la tasa de interés real. Ello exige actuar en dos frentes: generar un incremento sostenido del superávit fiscal primario (ingresos menos gastos, excepto pago de intereses) y conseguir un nivel crítico de financiamiento externo o de disminución de la transferencia neta de recursos, que permita reducir los efectos recesivos de tal ajuste fiscal. Un elemento particularmente novedoso en las recomendaciones de política que sugiere Selowsky en esta etapa del ajuste, es su reconocimiento del carácter menos recesivo de algunas medidas contenidas en los planes heterodoxos de estabilización y que dicen relación con acuerdos transitorios que guíen los salarios y precios de modo de garantizar la rápida convergencia de la tasa de inflación a un nivel compatible con el nuevo ritmo de expansión monetaria.

Una vez que se logra un nivel mínimo de estabilidad macroeconómica, sobreviene con la llegada de la segunda etapa la aplicación de profundas reformas estructurales orientadas a incrementar la competitividad externa e interna de los mercados de bienes, insumos y financieros, junto con una racionalización del sistema global de reglamentaciones y reformas institucionales que promuevan el aumento sostenido del ahorro público. Las políticas apuntan a una reasignación eficiente de los recursos y a la recuperación de los niveles de importación y de la capacidad productiva plena. Entre éstas destacan reformas comerciales que otorguen iguales incentivos a las exportaciones y a la sustitución de importaciones, la desreglamentación de las tasas de interés y la descompresión del sistema financiero, y políticas de puertas abiertas para la inversión extranjera. En síntesis, se debe asegurar que los incentivos se

basen en reglas del juego transparentes y en las señales del mercado en vez de hacerlo en la asignación discrecional de los recursos por la vía de las políticas públicas. Por último, se espera que en esta etapa el financiamiento externo adicional se emplee para importar insumos intermedios, permitiendo un mejor uso de la capacidad instalada.

La tercera etapa es una fase de consolidación de las reformas y el objetivo principal es la recuperación sostenida de los niveles de inversión. Aquí las precondiciones para el crecimiento sostenido están dadas y se manifiestan en un deseo de los agentes inversionistas privados nacionales por invertir dentro del país debido a sus altos niveles de productividad social y privada. La única restricción al crecimiento es el racionamiento del financiamiento externo a pesar de las altas tasas de rentabilidad y una importante demanda de fondos de inversión. En consecuencia, en esta etapa no sólo llega a ser crucial el financiamiento externo para aumentar la inversión privada interna, sino que es esencial también una reducción del nivel de sobreendeudamiento externo de las economías latinoamericanas, de forma tal de reducir el clima de incertidumbre y fomentar la confianza de los inversionistas nacionales y de evitar que crisis externas o la prolongación en las negociaciones de la deuda amenacen con revertir las reformas estructurales.

La apretada síntesis anterior refleja un esfuerzo por presentar, en la forma más objetiva posible, los lineamientos principales de la propuesta de ajuste estructural y crecimiento, impulsada por los organismos financieros internacionales. En relación con los aspectos más importantes que ameritan las críticas de que es objeto esta propuesta, volveremos a abordarlos en la sección final del presente artículo.

II

El desarrollo desde dentro: una respuesta neoestructuralista a los problemas del desarrollo latinoamericano⁶

Desde la perspectiva propiamente latinoamericana, la actual corriente de pensamiento denominada neoestructuralismo afirma, en lo fundamental, que los problemas económicos principales y la condición de subdesarrollo que aún prevalecen en los países latinoamericanos no se deben tanto a distorsiones inducidas por la política económica, sino que más bien son de origen histórico y de índole endógena y estructural. A juicio de Rosales (1988), una muestra palpable de esta realidad subyace en tres características cruciales de la economía latinoamericana de fines de los años ochenta: a) la vigencia de un patrón de inserción externa que dadas las tendencias del comercio y el sistema financiero internacionales, conduce a una especialización empobrecedora; b) el predominio de un patrón productivo desarticulado, vulnerable y muy heterogéneo y concentrador del progreso técnico, incapaz de absorber productivamente el aumento de la fuerza de trabajo; y c) la persistencia de una distribución del ingreso muy concentrada y excluyente, que evidencia la incapacidad del sistema para disminuir la pobreza⁷.

En consecuencia, más que ajustes marginales en torno a la curva de transformación, reflejo de una preocupación exclusiva por la asignación eficiente de los factores productivos, se necesitaría generar un proceso dinámico que impulsara progresivamente la economía hacia la curva de posibilidades de producción y que desplazara continua y acumulativamente esa curva hacia nuevas fronteras productivas, en especial aquellas capaces de generar una inserción dinámica en la economía internacional y que respondieran a la necesidad de elevar la producción de los sectores más pobres. De ahí que para crecer no bastaría con una liberalización que favoreciera precios

correctos para la asignación óptima de los factores productivos en una situación estática y en condiciones de una distribución del ingreso extremadamente desigual. Por el contrario, el mercado se debería complementar en medida significativa con una acción estatal activa y dinámica, de manera que el Estado, aparte de sus funciones clásicas (bienes públicos, equilibrios macroeconómicos, equidad), incluyera, dentro de los límites de su capacidad administrativa: a) la promoción o simulación de mercados ausentes (mercados de capital de largo plazo, mercados de divisas a futuro); b) el fortalecimiento de los mercados incompletos (el mercado tecnológico); c) la superación o enmienda de las distorsiones estructurales (carácter asimétrico de la inserción externa, heterogeneidad de la estructura productiva, concentración de la propiedad, segmentación del mercado de capital y de trabajo); d) la eliminación o compensación de las fallas más importantes del mercado derivadas de los rendimientos a escala, las externalidades y el aprendizaje (industrial o del sector externo), entre otras.

Tales lineamientos de política básicos están detrás de los recientes esfuerzos dirigidos a presentar una propuesta estratégica renovada para la recuperación y consolidación del desarrollo de América Latina (CEPAL, 1990 y Sunkel, ed., 1990a). En consonancia con el diagnóstico neoestructuralista inicial, ambas alternativas reúnen proposiciones concretas orientadas a configurar una estructura productiva que permita crecer con dinamismo y asegure una inserción eficiente de nuestros países en la economía mundial, incremente la generación de empleo productivo, reduzca la heterogeneidad estructural y, de este modo, mejore la distribución del ingreso y alivie la situación de extrema pobreza en que vive gran parte de la población latinoamericana.

En cuanto a los criterios orientadores globales esbozados por Sunkel, la línea estratégica del desarrollo "desde dentro" busca retomar y superar el desafío industrializador original de Pre-

⁶Esta sección se basa en Ramos y Sunkel (1990).

⁷Un análisis más profundo y antecedentes documentados que avalan este tipo de diagnóstico se encuentran en los trabajos de Ocampo (1990), Tokman (1990) y Lustig (1990).

bisch en torno a generar un proceso endógeno de acumulación y de absorción y generación de progreso técnico —incluso por medio de la inversión privada extranjera— que origine una capacidad de decisión propia de crecer con dinamismo. Tal concepción estratégica no está orientada, *a priori*, a favorecer la sustitución de importaciones, lo cual finalmente llevaría a un callejón sin salida. Por el contrario, en esta propuesta se dejan abiertas las opciones para orientar la industrialización desde dentro hacia los mercados internos y externos que se consideren prioritarios y prometedores en la estrategia de desarrollo de largo plazo, y en los cuales nuestros países posean o puedan adquirir niveles de excelencia relativa que les garanticen una sólida inserción en la economía mundial.

O sea, lo crítico no es tanto la demanda; lo verdaderamente crítico es un esfuerzo dinámico de oferta: acumulación, calidad, flexibilidad, combinación y utilización eficiente de los recursos productivos, incorporación deliberada del progreso técnico, esfuerzo innovador y creatividad, capacidad organizativa, articulación y disciplina social, frugalidad en el consumo privado y público y acento en el ahorro nacional, así como la adquisición de capacidad para insertarse dinámicamente en la economía mundial. En suma, con la participación activa del Estado y de los agentes privados, desplegar un esfuerzo propio y deliberado, “desde dentro”, para lograr un desarrollo autosustentado.

Muy complementarios con esta forma de concebir el desarrollo resultan algunos criterios contenidos en la propuesta sobre transformación productiva con equidad elaborada por la CEPAL (1990). En tal sentido, es claro que el desarrollo “desde dentro” se identifica con el criterio de competitividad auténtica que busca avanzar desde la “renta perecible” de los recursos naturales hacia la “renta dinámica” de la incorporación de progreso técnico a la actividad productiva. De igual modo, se comparte el carácter sistémico de esta competitividad y, por tanto, el esfuerzo integral que demanda una inserción dinámica en los mercados mundiales, al reconocer que en ellos compiten economías donde la empresa constituye un elemento que está integrado a una amplia red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transporte, las relaciones entre empresarios y

trabajadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero.

Otro elemento trascendente en ambas propuestas es el compromiso con el restablecimiento y el respeto de los equilibrios macroeconómicos básicos como condición necesaria para lograr la sustentabilidad del proceso de desarrollo. Como línea propositiva dirigida a restablecer y preservar los equilibrios macroeconómicos se destaca la necesidad de reducir la transferencia externa por concepto de servicio de la deuda. Sin embargo, ello no será suficiente si no va acompañado de políticas internas que, en materia de estabilización, retomen el control de las cuentas fiscales (incluido el aumento de los ingresos públicos y no sólo la restricción del gasto) y guíen las expectativas mediante un manejo adecuado de los precios y los ingresos para minimizar los impactos recesivos derivados de una mayor disciplina fiscal; y que en cuanto a ajuste, dichas políticas estimulen la reasignación de recursos hacia la producción de bienes transables con incentivos especialmente fuertes en los primeros años, sobre todo en materia de exportaciones. En esta visión, se apela a la necesidad de la gradualidad del ajuste para que sea socialmente eficiente y al carácter más apropiado e inevitable de las políticas de choque en el caso de inflaciones altas, lo que en la práctica contrasta con las recomendaciones tradicionales del Fondo Monetario Internacional, que suelen ser demasiado drásticas en materia de ajuste y más gradualistas de lo necesario respecto a la inflación (Ramos, 1990).

Asimismo, un objetivo irrenunciable y que enmarca todos los ámbitos de la agenda neoestructuralista para el desarrollo es la consecución de la equidad y la justicia social en un marco de profundización de la institucionalidad democrática. En el contexto de las restricciones impuestas por la crisis económica, el mayor énfasis ha de ponerse en los problemas de la extrema pobreza y en las políticas para aliviarla y erradicarla definitivamente. Ello, sin perjuicio de que una vez retomada una senda estable de crecimiento puedan introducirse gradualmente las transformaciones fundamentales de mediano y largo plazo en materia de equidad asociadas con la superación del alto grado de heterogeneidad prevalente en la estructura productiva.

Como acciones urgentes en pos de esa meta de justicia social se sugieren tres áreas en las

cuales puede actuar la selectividad efectiva de la gestión estatal: a) minimizar el impacto de los problemas de orden externo sobre los grupos más pobres y vulnerables por la vía de apoyar tanto la producción y la productividad como los ingresos y los servicios sociales; b) disminuir los costos de reubicación de la mano de obra asociados a las reformas estructurales inherentes al ajuste; y c) facilitar la erradicación de la pobreza y de la concentración excesiva del ingreso y la riqueza, una vez reanudado el crecimiento (Lustig, 1990). Asimismo, desde la perspectiva del funcionamiento de los mercados laborales y de la absorción de mano de obra, es imperioso contar con una estrategia que tome seriamente en cuenta al sector informal dadas la expansión de éste a raíz de la crisis reciente, la elevada concentración de pobres en este segmento del mercado laboral y la acumulación de antecedentes respecto de los escasos recursos requeridos para promover su actividad. En este punto, se reconocen dos grandes vertientes en el análisis del tema, que no son necesariamente contradictorias, pero que resultan en énfasis y propuestas diferentes para este sector. La primera, presenta soluciones a nivel de los factores estructurales que determinan su existencia, permanencia y funcionamiento; la segunda, aborda los aspectos institucionales y centra el análisis preferentemente en el ordenamiento jurídico vigente, invirtiendo en cierto sentido la causalidad desde lo estructural a lo jurídico (Tokman, 1990).

Acentuando esta tendencia a poner mayor énfasis en la producción que en la asistencia en materia social, la propuesta de la CEPAL (1990) sugiere acompañar la transformación productiva con medidas redistributivas complementarias. Entre éstas se propone insistir en los programas de servicio técnico, financiero y de comercialización que apoyen la gestión de los microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos, además de en la urgencia de reformar diversos mecanismos de regulación que impiden la formación de microempresas con capacidad de transformación.

No obstante la importancia de definir este marco estratégico global, todo intento de formular una propuesta neoestructuralista moderna e influyente exige también un enfoque apropiado de la realidad que por una parte sugiera una agenda de los problemas más importantes y, por

la otra, permita derivar de ella propuestas operacionales. Con el propósito de apreciar lo que aporta la concepción neoestructuralista en el terreno de la política económica, a continuación se examina la forma como dicha vertiente teórica enfoca en la actualidad una serie de problemas económicos importantes, además del tipo de propuestas que surgen al abordar las dificultades desde el punto de vista de las estructuras e instituciones y no sólo de los precios.

1. *La transformación y la modernización productivas*

En esta materia, ya en la década de 1960 se advertía que la política de sustitución de importaciones creaba una estructura de incentivos marcadamente asimétrica en favor de la producción para el mercado interno y que era preciso reformularla (CEPAL, 1961). En virtud de este sesgo, resulta plausible suponer que, de igualarse los incentivos tanto para generar divisas mediante la expansión de las exportaciones como para ahorrarlas vía la sustitución de importaciones, responderán sobre todo las exportaciones. Y si se necesita algún otro incentivo especial, éste será para insertarse en el mercado externo —la verdadera “industria infante” del futuro. De este modo, en lugar de los aranceles, lo importante será ahora subsidiar las exportaciones de las empresas pioneras que introduzcan nuevos productos y abran nuevos mercados externos. Asimismo, como en virtud del propio proceso de sustitución de importaciones del pasado éstas consisten actualmente casi por entero en insumos y bienes de capital, los aranceles deben irse reduciendo y racionalizando para facilitar la exportación y la sustitución competitiva. La producción de las empresas multinacionales instaladas en la región, por otra parte, ha de volcarse hacia afuera, aprovechando su red comercial internacional, negociándose compromisos de desempeño exportador a cambio de permitir la adquisición de insumos a los precios internacionales vigentes. En definitiva, se postula una intervención selectiva que busque establecer ventajas comparativas dinámicas en los mercados internacionales, pues la exportación es la próxima etapa natural para aprovechar la plataforma industrial ya existente.

Dentro de esta lógica de reestructuración y reformas orientada a la modernización productiva, es importante considerar el cambiante con-

texto internacional y los condicionantes estratégicos que éste impone a las opciones de política económica externa en América Latina. La interacción de factores estructurales (asociados a la naturaleza de la innovación tecnológica y organizativa del centro y a la aceleración reciente del ritmo de ésta) con la expectativa de transformaciones institucionales en materia de bloques económicos y de una evolución inestable de la coyuntura macroeconómica mundial, ha ido alterando en forma decisiva los factores determinantes de las decisiones estratégicas de los gobiernos y de las empresas transnacionalizadas. Sin duda, tales reordenamientos del entorno internacional tienen consecuencias importantes —positivas y negativas— en la definición de las posibilidades de inserción de los países latinoamericanos en esta nueva división internacional del trabajo que está en gestación y, por lo tanto, en la redefinición eficaz de las políticas de desarrollo de largo plazo en la región. Aun más, los abundantes antecedentes teóricos y empíricos que existen sobre la evolución de los términos del intercambio para la región indican que el pronunciado deterioro se ha extendido de las características de los productos exportados a las características del país exportador, abarcando de este modo también las exportaciones de manufacturas (Fritsch, 1990; Ocampo, 1990).

De confirmarse, estos hechos obligarían a insistir en la reflexión sobre los modos específicos de inserción internacional y los patrones de especialización productiva y, en consecuencia, sobre la importancia de las políticas industrial y comercial para promover niveles de competitividad aceptables en las ramas más dinámicas del comercio internacional. Un marco de referencia neoestructuralista de la política industrial sugiere un mejor aprovechamiento de las señales del mercado, de la percepción, información, vinculaciones e iniciativa empresariales, y de la competencia internacional. Aquí, la responsabilidad del Estado pasa a ser la creación de un entorno institucional que estimule la creatividad y el dinamismo de los agentes productivos (empresarios y trabajadores) y la capacidad de concertación y coordinación entre éstos. Por su parte, las opciones sectoriales específicas deben ser resultado flexible de esa iniciativa y de esa coordinación más que de la imposición tecnocrática desde las esferas estatales. Se trata, en definitiva, de opcio-

nes que aprovechen al máximo la información que ofrecen los mercados internos y externos y las tendencias tecnológicas, institucionales y organizativas (Muñoz, 1990).

Este nuevo camino de industrialización elegido debe, además, superar el falso dilema de postergar el desarrollo agrícola. Al respecto, se reconoce que la naturaleza estructural de los problemas agrarios que han de resolverse exige una acción estatal orientada en dos planos. A nivel de la política macroeconómica, se destaca su papel en el ámbito de los incentivos dirigidos a aprovechar la demanda interna potencial, pero se reconoce la importancia de resguardar la estabilidad de la economía; en el área sectorial, como forma de enfrentar los riesgos e incertidumbres característicos del agro, se proponen, por ejemplo, políticas de precio de garantía y bandas de precio, innovaciones tecnológicas que promuevan el desarrollo de variedades de alto rendimiento resistentes a las plagas y a variaciones climáticas, innovaciones institucionales dirigidas a crear y fortalecer los servicios para la poscosecha, los mercados a futuro, los mercados de seguros agrícolas y la introducción en el medio rural de actividades destinadas a industrializar los productos agrícolas (Figueroa, 1990).

Finalmente, se destaca que en toda esta serie de propuestas de reestructuración productiva para lidiar con la estrechez de divisas no pueden estar ausentes los desafíos ambientales que este proceso de reformas involucra. Por una parte, ello implica reconocer la raíz estructural de los problemas ambientales y sobre esta base elaborar alternativas y políticas orientadas a la sustentabilidad ambiental. Y por la otra, supone admitir que los recursos naturales constituirán un activo excepcional para el futuro desarrollo de América Latina, en la medida que exista una constante preocupación y acción públicas, encauzadas a velar por la explotación racional del medio, de manera de preservar, reemplazar y aun ampliar el potencial de este rico patrimonio.

Tales objetivos demandan la atención del más elevado nivel político. El tema del medio ambiente es sumamente conflictivo y se requiere una readecuación muy profunda de las políticas económicas en su contexto tanto global como sectorial. Por ejemplo, en el plano global, la acción prioritaria debiera concentrarse en las políticas relativas a la ciencia y la tecnología, la orga-

nización institucional y la educación que motiven la incorporación de la dimensión ambiental en la estrategia de desarrollo. De este modo, debería avanzarse en la creación de un modelo de generación, adopción y difusión tecnológica que al internalizar el medio ambiente reduzca el costo ecológico de las transformaciones generadas en el proceso de desarrollo; en la puesta en marcha de organismos que coordinen sectorial y espacialmente las acciones ambientales y que incentiven formas de desarrollo ambiental sustentables y rentables mediante actividades económicas permanentes (reciclaje, tratamiento de residuos, bosques energéticos, etc.); y en la elaboración a todo nivel, de políticas de educación ambiental. En la esfera sectorial, por su parte, debe promoverse el desarrollo del sector agrícola o silvoagropecuuario en función del comportamiento y atributos del ecosistema vivo y su grado de artificialización. En este nivel, particular atención requiere la solución de los problemas de pobreza campesina que impulsan, en muchos casos, la sobreexplotación del medio (Gligo, 1990).

2. La tecnología y la innovación

Mirando en retrospectiva y sin perjuicio de considerar las realidades históricas de la época, cabe criticar la estrategia de crecimiento 'keynesiana' seguida por la región en el pasado, que consistió principalmente en asegurar la demanda y la integración del mercado interno, pero descuidó la eficiencia productiva. De hecho, esa seguridad del mercado atentó contra la innovación, dando lugar a una actitud empresarial rentista. En su lugar, habría que seguir un enfoque 'schumpeteriano', según el cual los incentivos a la producción estimulen el aprendizaje tecnológico y la innovación y movilicen un número creciente de empresarios.

Tal transformación requiere una nueva concepción "desde dentro" del cambio tecnológico, que respalde la acción de las instituciones promotoras de la actividad científica y tecnológica para el desarrollo, toda vez que una de las razones del rezago innovador en la periferia parece residir en la distinta combinación institucional de los agentes del cambio tecnológico. En consecuencia y como línea ejemplificadora, se debe promover la realización de una labor empresarial sistémica y organizada de investigación y desarrollo y establecer políticas públicas que socialicen algunos

de los riesgos del proceso. Asimismo, un factor importante para superar ese rezago tecnológico descansa en la creación de una infraestructura científica y tecnológica altamente desarrollada y articulada con los sectores productivos en el marco de las decisiones de especialización de largo plazo. La culminación exitosa de esta gestión permitirá el acceso a la investigación original y, de este modo, posibilitará la obtención de ventajas comparativas en sectores estratégicos y de vanguardia en los mercados externos.

La reinserción internacional con productos de mayor contenido tecnológico plantea una serie de desafíos a las políticas públicas. Dicha intervención debe estar dirigida, por ejemplo, a permitir la participación de la pequeña y mediana empresa en este proceso de modernización mediante la creación de bolsas de subcontratación y de organizaciones encargadas de velar por el control de la calidad, promover la capacidad innovadora de los distintos sectores de la economía por medio de programas de gestión tecnológica y de difusión de innovaciones, y proporcionar financiamiento a los proyectos de innovación tecnológica en las áreas prioritarias.

Por último, las consecuencias de la tercera revolución tecnológica demandan procesos de cambio profundos relacionados con las características de la organización social de la producción y de acuerdo con el objetivo explícito de obtener las máximas ventajas de la nueva tecnología. El camino hacia el desarrollo necesita un consenso entre el sector público y el sector privado, entre las organizaciones de los trabajadores y las empresariales, y entre las empresas de un mismo sector, de modo de garantizar la flexibilidad y la capacidad de adaptación a una dinámica tecnológica extremadamente cambiante (Rodríguez, 1990).

3. La formación de capital y la utilización de la capacidad productiva

Como consecuencia de la crisis de la deuda, uno de los rasgos distintivos de las economías latinoamericanas en los años ochenta fue la baja tasa de formación de capital. A ello se agregó una tasa de utilización de la capacidad productiva también baja, con la correspondiente merma de la productividad *ex post* debido a que ambos factores, y sus obvias interrelaciones, desempeñan un papel

decisivo en la incorporación de innovaciones tecnológicas y en la gestión empresarial.

Asimismo, es bien sabido que tanto el volumen como la calidad de la inversión se ven afectados por el ambiente macroeconómico que prevalezca. En América Latina, el énfasis en el equilibrio comercial y en la estabilización ha descuidado el impulso específico a la formación de capital y la regulación del nivel de actividad. Lo anterior parece ser una insuficiencia grave que —junto a la crisis— contribuye a explicar la notable reducción de la formación de nuevo capital y del uso de la capacidad instalada registrada durante ese decenio.

En este plano, lo básico de las recomendaciones neoestructuralistas apunta a regular los movimientos de capital, el tipo de cambio, la política comercial y la tasa de interés, con el objetivo de generar un marco macroeconómico estable que, cimentando la credibilidad en la política económica futura, sea propicio para la formación de capital y la adquisición de ventajas comparativas como medio de aprovechar las oportunidades de inversión e innovación existentes y de multiplicarlas. Por otro lado, también se pone énfasis en las acciones públicas directas que afectan el desarrollo de ventajas comparativas y que complementan las iniciativas privadas de inversión (Ffrench-Davis, 1990).

4. *La renovación del Estado*⁸

Resulta claro hoy que el Estado enfrenta una sobrecarga de demandas, sumada a un debilitamiento de su financiamiento, en especial después de la crisis de la deuda. La gestión pública ha tenido, además, serias dificultades en el cumplimiento de sus funciones económicas básicas de cuidar los equilibrios macroeconómicos, promover la equidad y evitar los estrangulamientos en materia de divisas, ahorro e inversión. El enfoque neoestructuralista reconoce muchas de estas fallas y basándose en razones pragmáticas y en las lecciones de la experiencia, se esfuerza por elaborar una propuesta consensual en torno al nuevo papel del Estado.

Ante esta instancia de convergencia, donde lo vital del cuestionamiento no es tanto el tamaño sino más bien la capacidad de gestión y de con-

certación, la función económica principal del Estado puede definirse como la de plantear una visión estratégica del proceso de desarrollo, reordenar y mantener los incentivos y los precios relativos de la economía de manera coherente con esa visión y comprometer, constructivamente, mediante el diálogo y la concertación, a todos los sectores sociales y políticos con esa estrategia. En esta visión, la organización eficaz de un Estado en torno a esta función capital, es decir de un Estado concertador, correspondería a la nueva etapa del desarrollo latinoamericano, caracterizada por la apertura democrática y la necesidad de introducir ajustes a la estrategia de desarrollo.

Considerando estas readecuaciones y redefiniciones necesarias, se señala que en la actualidad la acción del Estado necesita fortalecerse en sus funciones clásicas (provisión de bienes públicos, mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y equidad, etc.), básicas (infraestructura mínima de transporte y comunicaciones, salud, vivienda, educación, etc.), y auxiliares (apoyo a la competitividad estructural de la economía mediante la promoción o simulación de mercados ausentes, desarrollo de infraestructura científica y tecnológica, eliminación o compensación de las fallas de mercado, etc.) más que en las funciones empresariales y productivas que fueron críticas en el pasado, pero que hoy son menos necesarias. El Estado debe reordenar sus finanzas, en especial consolidando sus fuentes de ingreso por medio de la reforma tributaria. En cuanto a sus gastos, es clara la necesidad de establecer prioridades en el programa de inversiones públicas y de ordenarlo, y de reducir los subsidios, salvo que haya una gestión focalizada en aquellos verdaderamente redistributivos. También son importantes las acciones destinadas a elevar la eficiencia de las empresas públicas, tales como reducir sus objetivos a lo productivo, haciéndolas más competitivas, otorgándoles mayor autonomía financiera y de gestión, permitiéndoles una política de precios similar a la de una empresa privada, fijando precios "sociales" sólo en forma limitada y excepcional, subcontratando y licitando servicios anexas y privatizando las empresas productivas "no estratégicas".

Dada la necesidad imprescindible para el desarrollo "desde dentro" de un Estado promotor eficaz, es fundamental diseñar una estrategia óptima de intervención. Entre los múltiples ele-

⁸Véase Salazar (1990).

mentos que dicha estrategia debe considerar, destacan en el recuento neoestructuralista los puntos que se señalan a continuación.

En primer lugar, debido a que los recursos administrativos de que dispone el sector público son limitados, su gestión no puede encauzarse a atacar las innumerables distorsiones de la economía, sino que debe reservarse sólo para atender las de mayor peso; por lo tanto, es necesario establecer prioridades en materia de intervención.

Un segundo y urgente requisito es descentralizar y despolitizar la gestión pública, ya que mientras más conflictos sean resueltos por el sistema político (versus el mercado), o a nivel central (versus los gobiernos regionales o locales), mayor es la carga de demandas sociales que se concentra en el nivel político central, con lo cual se excede y dificulta su capacidad de acción. De ahí que la descentralización y despolitización de los conflictos es una manera indirecta, pero real, de reducir la sobrecarga que recae en el gobierno central y así mejorar su eficacia. Esta regla evidentemente no es válida en el caso de aquellas fallas y conflictos que serían muy mal resueltos a niveles descentralizados o por el mercado.

Por último, otro tema de la mayor importancia es el de los contrapesos institucionales a la

presión asimétrica en favor de la intervención. Como los beneficios derivados de aumentar la intervención se concentran en unos pocos (que ejercen presión) y aquellos derivados de reducirla se diluyen entre muchos (que suelen presionar menos), la acción interventora tiene un carácter unidireccional: se orienta hacia una mayor intervención. Por lo tanto, deben crearse mecanismos automáticos que, previendo esta situación, la contrapesen. Por ejemplo, una política de arancel diferenciado dará lugar a diferencias cada vez mayores entre los sectores y hacia arriba, con lo cual no sólo se diferencia el arancel, sino que se eleva su valor medio. De ahí que junto con afirmarse una política diferenciada podría acordarse un arancel medio, de tal modo que cada vez que suba un arancel deba bajarse otro en forma compensatoria, en una suerte de contrapeso institucional contra la tendencia alcista natural.

Hasta aquí la síntesis de los aspectos más importantes contenidos en la agenda neoestructuralista para el desarrollo de América Latina. En la sección siguiente y final se intenta discutir desde una perspectiva crítica los elementos que acercan y distancian a esta visión de su contraparte neoliberal, que al menos en sus principales líneas propositivas se expuso resumidamente en la sección anterior.

III

Neoliberalismo versus neoestructuralismo: un balance crítico

Como ya se señaló, en esta sección final se presenta un examen crítico de las propuestas analizadas, con el objeto de extraer lecciones positivas para las orientaciones de política económica y del desarrollo de América Latina. Al parecer, sobre la base de razones pragmáticas y de las lecciones de la experiencia correctamente interpretadas, el consenso en estos temas se encamina por la vía de acercar las posiciones neoliberales menos extremas con las tesis tradicionales de la economía sobre el desarrollo latinoamericano debidamente reformuladas.

Aun así, esta relativa aproximación a nivel de las propuestas (derivada tal vez de experiencias

frustrantes de uno y otro signo, de las propias condiciones de crisis que se prolongan dolorosa e interminablemente, y de la mayor desideologización y mayor pragmatismo que comienzan a imperar en estos primeros años de posguerra fría) no modifica la diferencia fundamental en lo que se refiere a premisas axiomáticas y filosóficas que subyacen a ambas propuestas. No es del caso ahondar sobre esta cuestión en esta oportunidad, pues ello pertenece a otro nivel de abstracción. Sin embargo, es conveniente recordar, aunque sea muy esquemáticamente, que el liberalismo y el estructuralismo, y sus correspondientes versiones *neos* conciben y explican de modo muy dife-

rente el comportamiento del individuo en sociedad.

El liberalismo, en tanto heredero del individualismo y del utilitarismo, supone la existencia de las categorías abstractas de la libertad de elección y el cálculo racional del agente económico individual en los mercados, sea productor o consumidor, y deduce de ahí formas de comportamiento optimizantes. Sobre la base de este concepto genérico de las conductas individuales, postula la eliminación de las interferencias que limitan su discrecionalidad y flexibilidad, en especial aquellas que provienen del Estado, al cual se considera el causante y garante último de cualquier tipo de interferencia.

Por su parte, el estructuralismo —al menos en su versión latinoamericana— interpreta el comportamiento económico de los agentes individuales según contextos históricos, sobre todo de carácter socioeconómico e institucional, en que tales agentes formulan sus opciones y desarrollan sus conductas. Considera que los individuos se estructuran en grupos sociales organizados en una multiplicidad de instituciones públicas y privadas, las que desarrollan, con el tiempo, un conjunto de valores y reglas de comportamiento. Estas formas de organización social constituyen, a su vez, verdaderas culturas que delimitan y orientan las conductas individuales. De este modo, en virtud de experiencias históricas nacionales y de relación internacional diferentes, las economías y sociedades latinoamericanas tienen características estructurales e institucionales propias y distintivas que es preciso tener en cuenta y adecuar a los propósitos de las políticas de desarrollo. Por ello es que si bien a nivel de las orientaciones generales de las políticas de desarrollo puede existir un grado sustancial de coincidencia, en el ámbito de la acción e instrumentos de política pueden persistir diferencias considerables, especialmente, como es obvio, en lo que respecta al papel del Estado.

Hecho este alcance, corresponde abordar la discusión acerca de las propuestas de desarrollo. Sin embargo, en esta materia caben, en primer término, algunas precisiones en torno al diagnóstico de las verdaderas raíces de la crisis económica que actualmente vive América Latina. Al respecto, conviene mencionar, como se destacó anteriormente, que ya en los años sesenta la CEPAL advertía sobre los profundos problemas estruc-

turales del desarrollo latinoamericano: proteccionismo excesivo, reducción del margen comprimible de las importaciones, cuantiosos desequilibrios externos y fiscales, junto a la pérdida de dinamismo económico y a un desempleo creciente de la mano de obra. Muchos países de la región recogieron las recomendaciones estructuralistas y elaboraron políticas económicas dirigidas a corregir las distorsiones excesivas por la vía de ajustes graduales y permanentes del tipo de cambio, la reducción y racionalización de los aranceles y el fomento y la promoción de las exportaciones. Sin embargo, la abundancia excesiva de financiamiento externo barato en la década de 1970, la permisividad financiera concomitante y las señales equivocadas de un mercado financiero desreglamentado obviaron la necesidad de políticas de ajuste y contribuyeron a agudizar los desequilibrios al encubrirlos con el velo del endeudamiento externo.

En este sentido, la verdadera década perdida desde el punto de vista de las oportunidades y posibilidades fue la de 1970. Hubo entonces disponibilidad de recursos para corregir gradualmente la estructura productiva y financiera sobre la base de una política explícita de reestructuración y desarrollo. Actualmente estamos en la situación contraria, toda vez que el endeudamiento externo y las políticas de liberalización de la época contribuyeron justamente a agravar los desequilibrios: deuda externa inmanejable, niveles críticos de endeudamiento interno, brutal desequilibrio fiscal, inflación desbocada, caída vertical en la tasa de inversión, etc. Ninguno de estos problemas alcanzaba semejante orden de magnitud al comienzo de los años setenta.

Una vez precisado el diagnóstico, conviene abordar propiamente el debate sobre el ajuste estructural en América Latina. De la lectura de las propuestas esbozadas en las secciones precedentes, puede concluirse que tanto los neoliberales como los neoestructuralistas coinciden en la necesidad impostergable de efectuar profundas transformaciones en la estructura económica de nuestros países. Sin embargo, surgen amplios distanciamientos a la hora de discutir el programa de las políticas para introducir dichos cambios, así como en torno al peso relativo estratégico del Estado y del mercado en el proceso de recuperación y consolidación del desarrollo.

En sus inicios, el neoestructuralismo surgió

como una vertiente teórica alternativa al enfoque ortodoxo neoliberal del ajuste, intentando aportar soluciones menos recesivas y menos regresivas a los problemas inflacionarios y de desequilibrio comercial por la vía de los programas de estabilización y de ajuste heterodoxos de los años ochenta (Lusting, 1988). Se trataba entonces, como en el caso neoliberal, de un enfoque esencialmente de corto plazo. Pero en la medida que muchos de los planes de ajuste de uno y otro signo fracasaban y la crisis persistía, el neoestructuralismo comenzó a recurrir al legado positivo de un ideario propiamente latinoamericano sobre desarrollo y a nutrirse de él: el estructuralismo de las décadas de posguerra. No obstante ese grado cercano a la identificación con las tesis estructuralistas originales y como consecuencia del cambio en las circunstancias históricas en que fueron formuladas, también se produjo una revisión crítica de algunos de sus postulados con el fin de superar sus insuficiencias. Entre éstas se destacan una confianza excesiva en las bondades del intervencionismo estatal, un pesimismo exagerado y demasiado prolongado en el tiempo respecto de los mercados externos y un manejo desaprensivo de la política económica de corto plazo que impedía dar respuestas oportunas y operacionales a los problemas de la coyuntura, especialmente por la subestimación de los aspectos monetarios y financieros (Rosales, 1988). De esta forma, hay un reconocimiento explícito de que no pueden sugerirse recomendaciones con la mirada fija en el largo plazo sin una estimación clara de las posibles repercusiones de cualquier proceso de cambio estructural y sin tener formas de enfrentar los problemas originados en la transición (Lusting, 1988).

Desde esta perspectiva renovada, que denota una preocupación irrenunciable por el desarrollo en su dimensión más amplia, sus críticas al neoliberalismo se han centrado en el carácter marcadamente extremo de su agenda de políticas, la que estaría más cercana a los viejos resabios ideológicos sobre la superioridad moral del mercado que a la racionalidad económica y la corroboración empírica de sus éxitos prácticos en el mundo real. Donde más claramente queda esta impresión es en la discusión sobre el papel del Estado en la economía, máxime cuando más allá de toda sugerencia de situar la discusión a nivel de la capacidad efectiva de la gestión estatal, de su capacidad para alterar los incentivos económi-

cos y de los mecanismos y procesos institucionales de toma de decisiones, lo que se persigue en la práctica es la reducción *per se* del tamaño del sector público sin un respaldo teórico claro de su relación con el crecimiento económico.

Lo anterior queda claramente reflejado en propuestas como la de Selowsky (1989) que buscan lograr el superávit fiscal privilegiando la reducción del gasto en un contexto de reformas tributarias que apuntan a rebajas impositivas, todo lo cual agrava permanentemente la capacidad financiera del sector público. En este sentido, además de la indispensable modernización de la recaudación tributaria y del control de la evasión, sería necesario reorientar la estructura tributaria hacia un mayor peso relativo de los impuestos a la renta y a la propiedad, recuperando algo de la progresividad tributaria que la crisis y las políticas neoliberales han venido reduciendo (Rosales, 1990). De igual modo, la justificación de la privatización se fundamenta sobre todo en una crítica que enfatiza el desempeño deficiente de las empresas públicas, los efectos fiscales negativos de las empresas deficitarias y las fallas e ineficiencias que serían inherentes a la gestión pública. Sin embargo, la estructura de los mercados es tanto o más importante para explicar el desempeño comparativo de las empresas, amén de objetivos propios de gestión que escapan a las normas convencionales de evaluación de una empresa privada. Además, con frecuencia, el impacto fiscal puede ser negativo cuando se recurre a la privatización de empresas públicas rentables (Salazar, 1990).

En consecuencia, esta visión ideológica sesgada de suponer que el origen de todo desequilibrio radica en la actividad pública lleva a que los responsables de la política económica sean muy sensibles a cualquier desequilibrio en el sector público, mientras descuidan casi por completo la posibilidad de que el sector privado actúe en forma desestabilizadora.⁹ La experiencia neoliberal en el Cono Sur a mediados de los años

⁹Se ignora además el carácter complementario o de atracción (*crowding in*) de la inversión pública y la privada, sobre todo en materia de infraestructura, promoción tecnológica y nivel de gasto público social, todo lo cual lleva a cuestionar el afán por recortar los recursos del sector público y limitar su capacidad de gestión en áreas tan relevantes para el desarrollo de nuestras economías como la de la inversión pública.

setenta dejó al descubierto la gran capacidad desestabilizadora del sector privado, sea por errores en sus expectativas inflacionarias o por la creación de burbujas financieras especulativas alimentadas por la euforia colectiva y la permisividad financiera. Así, en el caso de esta experiencia, no se consideró la posibilidad de que este mismo dinamismo privado pudiera tomar cauces socialmente poco provechosos o incluso contraproducentes en el contexto de una débil y generalizada falta de competencia y de amplios desequilibrios (Ramos, 1984).

No obstante, debe reconocerse la crítica neoliberal que advierte los peligros de una expansión sin límite de la gestión estatal a que conduce una acción gubernamental orientada a satisfacer los intereses de los grupos más organizados de la sociedad antes que el bien común. De ahí la importancia que el neoestructuralismo atribuye a la modernización, despolitización y descentralización del sector público y, en definitiva, al diseño de una estrategia óptima de intervención para la promoción deliberada del desarrollo. Ello también explica la insistencia en los criterios de selectividad, competitividad y profesionalismo como guías principales para la eficiencia social del activismo público (French-Davis, 1988).

Por otra parte, la lógica del razonamiento neoliberal que propicia la liberalización de los mercados y la racionalización del mecanismo de precios se ha obsesionado de manera unilateral con las distorsiones exógenas o impuestas por el gobierno, ignorando cómo se comporta el sistema económico cuando se libera un mercado plagado de distorsiones endógenas o intrínsecas, tema clave en la preocupación neoestructuralista. Claramente, no hay bases en la teoría económica para una política que pretenda eliminar todas las distorsiones impuestas por el gobierno, sea en el régimen de comercio o en cuanto a intervenciones internas, mientras se ignoren las distorsiones endógenas y las estructuras específicas de los mercados.¹⁰

¹⁰Como lo reconoce Anne Krueger, el análisis de los efectos sobre el bienestar de políticas alternativas de comercio (y otras) se vuelve excesivamente complejo cuando se supone que no es posible eliminar todas las distorsiones. Cuando la atención se centra en los efectos de variar un instrumento de política, manteniendo en su lugar las distorsiones en las otras partes del sistema, la teoría general del segundo óptimo indica que puede pasar cualquier cosa (Salazar, 1990).

En la visión del neoestructuralismo, las distorsiones estructurales constituyen la raíz principal de los problemas económicos y, en gran medida, explican la permanencia en la condición de subdesarrollo en que vive la región, sin perjuicio de reconocer también que de ahí derivan fallas y errores de política económica. Por ello, postula complementar el mercado con una acción estatal activa y selectiva destinada a solucionar las graves imperfecciones de naturaleza estructural todavía prevalecientes en nuestras economías. Sin embargo, debido al carácter asimétrico de las presiones para la intervención estatal —en favor de mayor, y no de menor, intervención— resulta particularmente relevante la sugerencia contenida en la propuesta neoestructuralista en cuanto a definir los contrapesos institucionales de carácter automático para prevenir esta situación.

Además, en el ámbito de la estrategia comercial, el neoliberalismo tiende a establecer una equivalencia estricta entre las políticas de promoción de exportaciones y las políticas de libre comercio basadas en los principios de ventajas comparativas estáticas, la ausencia de intervención estatal en el sistema de precios y, en algunos casos, el *laissez faire* y la ya destacada ausencia de un papel activo y promotor del Estado. Así, si bien la crítica neoliberal de la estrategia de desarrollo tiene el mérito de haber insistido en la importancia de utilizar los mercados externos como fuentes dinámicas de demanda, ha habido una tendencia cuestionable en este enfoque a tomar como equivalentes la orientación hacia afuera, el libre comercio y la ausencia de intervención estatal (Salazar, 1990).

Justamente a nivel de los mecanismos más eficaces para promover la competitividad externa el neoestructuralismo sitúa un aspecto sustancial del debate. La reducción de las barreras al comercio puede ser considerada como un paso inicial imprescindible, pero aun así es claramente insuficiente. En efecto, para mejorar a mediano plazo la inserción comercial de la región se requiere una competitividad fuertemente sustentada en la incorporación de innovaciones tecnológicas y de incrementos de productividad más allá de las ganancias de corto plazo que puedan motivar la racionalización de los incentivos de precios. Tal desafío apela a los elementos más estructurales ligados a la política tecnológica, la política industrial y el sistema educativo que con-

figuran la referida característica sistémica de las normas de competitividad internacional actualmente vigentes. En este sentido, la preocupación por la liberalización comercial sólo es un subconjunto de un tema más amplio, referido a la competitividad, la articulación y la modernización del aparato productivo (Rosales, 1990).

En otro ámbito, un aspecto interesante es el grado de consenso que se advierte en las propuestas respecto a que no puede haber una solución definitiva a la crisis de no mediar la reversión de la transferencia neta de recursos que América Latina realiza al exterior. Lo distintivo es el grado de confianza que muestran las propuestas de ajuste estructural en una solución que provenga de la banca internacional, los organismos multilaterales de crédito, y los gobiernos de las naciones industrializadas y que los países deudores deberían apoyar con una política de puertas abiertas a la inversión extranjera.¹¹ La agenda de políticas neoestructuralistas promueve una actitud más decidida por parte de los países latinoamericanos y recomienda una suspensión negociada total o parcial de la transferencia externa, sujeta al compromiso de canalizar los recursos liberados por esta vía hacia un fondo nacional de reestructuración productiva y desarrollo social que privilegie la ejecución de proyectos destinados a elevar la producción eficiente de bienes transables y a enfrentar los problemas sociales más agudos (Sunkel, 1990).

Finalmente, cabe una reflexión en torno a los dramáticos efectos recesivos y regresivos de los experimentos neoliberales de ajuste estructural. El énfasis otorgado a la reducción del gasto agregado en la consecución de una estabilidad ma-

croeconómica mínima y de niveles de desequilibrio externo manejables, ha significado un agudo retroceso en los niveles de producto, alto desempleo y fuertes caídas en los salarios reales. Además, como contrapartida fiscal de este ajuste recesivo, se ha concentrado la reducción del gasto público en los servicios sociales y la inversión. Ello se traduce en un deterioro mayúsculo de los sectores más pobres y amenaza seriamente las posibilidades de crecimiento futuro.

No es casual, entonces, que una preocupación compartida por el neoestructuralismo sea el diseño de políticas que restablezcan los equilibrios macroeconómicos básicos, pero al menor costo recesivo posible. Existen razones teóricas y antecedentes empíricamente bien fundamentados que avalan la posibilidad de que la aplicación de programas heterodoxos de ajuste evite una recesión, o al menos minimice sus efectos. Tales programas, cuyo carácter menos recesivo ha sido ya reconocido en algunos trabajos representativos de una línea más ortodoxa (Selowsky, 1989), apelan a políticas que no sólo controlen la demanda agregada sino que, en cuanto a ajuste, estimulen la reasignación de recursos hacia la producción de bienes transables en forma especialmente vigorosa en un inicio y que, en cuanto a estabilización, gúten las expectativas por medio de políticas de precios e ingresos. La consideración de la equidad como una condición de la sustentabilidad de todo proceso de desarrollo más que como una consecuencia de éste, explica el mayor énfasis en la productividad que en la asistencia que se advierte en los esfuerzos sociales del gobierno. Sin duda, la consideración de estos criterios refuerza la posibilidad de lograr un ajuste con crecimiento y más equitativo.

A lo anterior se suma una preocupación desde siempre por los aspectos políticos y sociales ligados a toda transformación económica. Esta peculiaridad estructuralista descarta el tratamiento de estos temas desde la perspectiva de reunir fuerzas para contrarrestar la oposición a las reformas, y más bien se apoya en el papel concertador del Estado para promover relaciones de cooperación y no de conflicto entre los actores sociales a fin de que asuman con decisión su compromiso en un proyecto de desarrollo nacional más equitativo y democrático.

¹¹En opinión de Rosales (1990), está por demostrarse que los países deudores pueden contar con apoyo externo *ex ante* que facilite la estabilización y las reformas estructurales. Para el autor, la funcionalidad del financiamiento externo no ha operado así para buena parte de las economías latinoamericanas y el fracaso de la iniciativa Baker y las duras negociaciones de México para inaugurar la reducción de la deuda de la iniciativa Brady son un buen testimonio de ello. De hecho, la condicionalidad derivada de la crisis de la deuda es considerada el instrumento principal para presionar en favor del ajuste estructural, lo que finalmente abriría las puertas del capital y el financiamiento privado externo.

