

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

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Notas explicativas

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

LC/G. 1642 - P

Diciembre de 1990

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

ISSN 0251-0257

ISBN 92 - 1-321343-3

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Copyright © Naciones Unidas 1990

Todos los derechos están reservados

Impreso en Santiago de Chile

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Diciembre de 1990

Número 42

SUMARIO

Nota de la secretaría.	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 Křnakal.</i>	17
Las primeras enseñanzas de Raúl Prebisch. <i>Aldo Ferrer.</i>	27
El neoestructuralismo versus el neoliberalismo en los años noventa. <i>Oswaldo Sunhel 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

Nota de la secretaría

Cercano el quinto aniversario de la partida del maestro Raúl Prebisch nos propusimos organizar un encuentro para examinar algunos temas principales del trabajo de la CEPAL y de quien tuvo tan decisiva influencia en su gestación y desarrollo. Recibimos pleno apoyo de la Secretaría Ejecutiva, desde hace algún tiempo empeñada en reconstruir y enriquecer aquel acervo a la luz de las nuevas circunstancias regionales e internacionales y de la confrontación ideológica que las ha acompañado.

El seminario, que se abocó al análisis de "Los temas CEPAL-Prebisch", se celebró en Santiago de Chile, entre el 3 y el 5 de setiembre de 1990, con la participación de figuras destacadas del ámbito intelectual de América Latina. Algunas de ellas habían contribuido a edificar la Institución y su basamento teórico en compañía del maestro Prebisch; otras, de ese mismo tiempo, habían aportado ideas de diferente cuño, pero que enriquecieron el acervo común. También estuvieron presentes los que se sumaron más tarde a la tarea y abrieron nuevas perspectivas. Y tampoco faltaron los que pertenecen a la nueva generación, que han debido encarar los desafíos de un presente tumultuoso y conflictivo que ha puesto en jaque el ideario "cepalino".

Esta composición generacional fue de la mano con la representación de diferentes países y áreas de la región, aunque es manifiesto que algunos no fueron incluidos por razones diferentes y válidas.

Como un homenaje al maestro Prebisch publicamos en la presente edición de la *Revista* algunos trabajos presentados a ese seminario. Cabe subrayar, sin embargo, que sólo se intentó abordar algunos temas básicos del trabajo de la CEPAL, privilegiar otros que son destacados en la discusión actual y considerar algunas situaciones nacionales a fin de resaltar la diversidad del mosaico regional.

EXPOSICION DEL SECRETARIO EJECUTIVO DE LA CEPAL
SEÑOR GERT ROSENTHAL AL INAUGURAR EL SEMINARIO
SOBRE "LOS TEMAS DE LA CEPAL-PREBISCH"
(Santiago, 3 de setiembre de 1990)

Deseo manifestar, en primer lugar, que el hecho de darles la bienvenida e inaugurar este seminario no constituye un evento rutinario más para mí. Es la afirmación de una identidad institucional que indudablemente lleva el sello original de Raúl Prebisch. Es un encuentro de varias generaciones de "cepalinos" que tienen en común primero, su vocación latinoamericanista; segundo, su compromiso con el desarrollo integral, y, tercero, un estilo de trabajo que procura conciliar la teoría con la praxis, o sea, el pensamiento con la acción. Estos tres rasgos le han dado a esta institución una identidad propia a lo largo de sus 42 años de existencia, que la diferencia de otros organismos e instituciones de las Naciones Unidas, e, incluso, que la hace única entre los organismo de su especie.

El otro elemento que le da esa identidad propia —esa originalidad— es el contenido de su pensamiento. No es un contenido estático, puesto que el conjunto de "ideas-fuerza" de la CEPAL no se concibió como una doctrina, sino como un pensamiento dinámico que reconocía expresamente la necesidad de amoldarse a las cambiantes circunstancias socioeconómicas, incluidas las transformaciones inducidas por las propias políticas de desarrollo. Cabe recordar que el propio don Raúl nos llamó, reiteradamente, a "renovar incesantemente nuestro pensamiento".

Sin duda fue por eso que cuando Aníbal Pinto tuvo la feliz idea de convocar este encuentro se apresuró a aclararme que no perseguía un acto nostálgico, ni uno de carácter retrospectivo o de análisis histórico de las ideas fecundantes de don Raúl y de la CEPAL. Me señaló que lo que buscaba más bien era analizar los grandes bloques temáticos que preocuparon a los pioneros de esta casa, pero examinados en el contexto contemporáneo y futuro. Esa aclaración fue innecesaria: el análisis del ideario pasado y presente de la CEPAL se inscribe exactamente en el esfuerzo que la Secretaría viene desplegando, desde hace algún tiempo, para actualizar su pensamiento.

En ese sentido, es innegable que la CEPAL fue capaz, en sus años iniciales, de articular un conjunto coherente de ideas en torno al progreso económico latinoamericano en las primeras décadas de la posguerra, mensaje que penetró en la conciencia colectiva de la región. Algunos califican ese mensaje como "las ideas-fuerza", otros simplemente lo llaman "el pensamiento de la CEPAL". De cualquier manera, éste ofrecía un marco conceptual y contenía a la vez orientaciones generales para la acción, válidas para la mayoría de los países. O sea, muchas de esas ideas resultaron relevantes, pues cumplieron su cometido tanto en el ámbito pragmático como en el ámbito igualmente importante de estimular el debate.

Es igualmente cierto que a partir de los años sesenta dicho mensaje fue cuestionado desde distintas ópticas, y aún más en las décadas posteriores, conforme se producían cambios —en la situación objetiva y en las ideas en boga—, tanto en el entorno externo como interno de la región. Al mismo tiempo, se ampliaban las diferencias entre distintas agrupaciones de países en la región, lo que hacía cada vez más difícil articular un "mensaje" que fuera igualmente relevante para una pequeña economía agroexportadora como para ese gigante que es Brasil. La reacción de la Secretaría a ese cuestionamiento y a las cambiantes realidades provocó a veces cierta perplejidad, siempre condimentada con intentos de actualizar el mensaje original. Simultáneamente, como muchos de ustedes saben, se suscitó en el seno de la Secretaría un debate sobre la conveniencia de abordar temas totalizadores, o concentrar los esfuerzos en torno a problemas puntuales. Sin embargo, la institución, fiel a su legado histórico, nunca quiso renunciar a la idea de buscar "camino latinoamericanos" para lograr el desarrollo.

Pienso, con toda modestia, que en los últimos tiempos hemos logrado capitalizar esos

largos años de esfuerzo, en delinear al menos los parámetros principales de un pensamiento actualizado, recogido en nuestro documento titulado *Transformación productiva con equidad*, que todos ustedes conocen. Ese documento se inscribe en lo que Osvaldo Sunkel llama, en su contribución a este seminario, el pensamiento "neoestructuralista". Nuestro planteamiento sin duda tiene lagunas y debilidades, pero ofrece un marco de referencia que nos permitirá seguir nuestra labor, calar más hondo en algunos temas, actualizar permanentemente nuestras propuestas en función de las cambiantes circunstancias, y adecuarlas a situaciones nacionales particulares.

Quisiera destacar, además, que, sin que nos lo hayamos propuesto, nuestro planteamiento actualizado cubre el mismo ámbito de preocupaciones explorado en los trabajos fecundantes de esta casa, y que incluso configura los grandes bloques en que se ha dividido el debate de este seminario. Hoy como ayer, nos convoca el tema de la aplicación del progreso técnico al proceso productivo, aunque nos concentremos más, como portadores de la innovación, en los *sistemas* productivos que en la industrialización como tal. Hoy como ayer, insistimos en las rigideces institucionales y en los obstáculos estructurales que obstaculizan el desarrollo económico, por lo que postulamos que el libre funcionamiento de las señales del mercado no basta para superar todos aquellos obstáculos. Reconocemos, con todo, que es un imperativo de nuestros tiempos redefinir el papel del Estado y adecuarlo a las nuevas exigencias que éste y las sociedades civiles enfrentan. Hoy como ayer, insistimos en la relación asimétrica que existe entre los países del "centro" y aquellos de la "periferia", aun cuando nuestra propuesta sobre cómo corregir esa asimetría se haya matizado. Hoy como ayer, nos preocupa la equidad, y también la democracia: sostenemos que no hay transformación productiva duradera sin mayor equidad, a la vez que esta última precisa de la primera. Hoy como ayer, buscamos modalidades de integración económica que sean funcionales a las estrategias de desarrollo nacionales elegidas por los países de la región.

En consecuencia, este seminario nos permite retomar viejos temas en un nuevo contexto, ofreciéndonos además la oportunidad de valernos de la presencia de representantes tan ilustres de distintas etapas que han caracterizado el pensamiento económico y social de América Latina. Nos honra la presencia de todos y cada uno de ustedes, desde el pionero Celso Furtado hasta mi predecesor en el cargo, Norberto González; desde mis ex colegas Eric Calcagno y David Ibarra hasta aquellos que tanto enriquecieron el pensamiento de la CEPAL en los años sesenta y setenta como Aldo Ferrer, Germánico Salgado, Felipe Pazos, Manuel Balboa y Fernando Henrique Cardoso; desde nuestra siempre batalladora María de Conceição Tavares, hasta los numerosos colegas que todavía son funcionarios o consultores de esta Secretaría y participan en este evento; desde el director de nuestra *Revista de la CEPAL*, Aníbal Pinto, y el de la publicación *Pensamiento Iberoamericano*, Osvaldo Sunkel, hasta las nuevas generaciones de economistas latinoamericanos, caracterizados por José Manuel Salazar, Félix Jiménez, Francisco Arroyo y Miguel Sandoval.

Me da especial satisfacción darles a todos la más cordial bienvenida, y espero que este encuentro intergeneracional esclarezca ideas, en la mejor tradición cepalina, para el bien de los países de nuestra región.

La naturaleza del "centro cíclico principal"

*Celso Furtado**

A juicio del autor, el mayor aporte teórico de Prebisch fue su visión de una fractura estructural en la economía internacional causada por la lenta propagación del progreso técnico y perpetuada por la división internacional del trabajo que existía en esa época. En este enfoque, el intercambio exterior dejó de concebirse como una prolongación de la economía interna y se le atribuyó un dinamismo autónomo, el que dependía de la articulación de las economías centrales y de la eficiencia del centro principal en el ejercicio de sus funciones "reguladoras".

Una diferencia importante entre el Reino Unido y los Estados Unidos, como centros principales, ha sido su grado de integración en la economía internacional. Los Estados Unidos tenían un bajo coeficiente de importación, lo que debilitaba su impulso externo potencial; el Reino Unido, en cambio, había tenido un coeficiente de importación alto y mayor que el de exportación. Su déficit comercial se enjugaba gracias al retorno de las utilidades generadas en el exterior por las inversiones anteriores. Dichas inversiones, a su vez, se financiaron con el saldo comercial inicial derivado de la situación tecnológica de vanguardia del país.

Los Estados Unidos no se habían preparado para ejercer como centro principal y carecían de capacidad de ordenador de la economía internacional. La declinación relativa de la tasa de aumento de la productividad y la reducción simultánea de la tasa de ahorro, que se manifestaron desde comienzos del decenio de 1970, incapacitaron al país para ejercer la función de centro principal de la economía capitalista; dicho proceso se aceleró en el decenio de 1980, al aparecer un déficit que absorbía una cantidad superior al total de ahorro privado.

En la actualidad, los Estados Unidos siguen ejerciendo parte de la función de centro principal, ya que el dólar sigue teniendo un papel muy importante. Sin embargo, los grandes proveedores de recursos internacionales son ahora otros países.

El artículo concluye que para que la economía internacional pueda funcionar sin que exista un centro principal, se requiere un sistema de regulación por consenso de los países centrales principales. Y hacia allí nos encaminamos.

*Profesor de la Universidad de la Sorbone.

En una presentación sintética de sus trabajos teóricos,¹ se refirió Raúl Prebisch a la idea de "un sistema de relaciones económicas internacionales que he denominado de 'centro-periferia'", como un subproducto de sus reflexiones sobre las fluctuaciones cíclicas que ocurren en la esfera internacional. En un principio le pareció que los ciclos tenían origen en las economías de los países industrializados, propagándose enseguida a la esfera internacional. En ese proceso de propagación, los países especializados en la producción y exportación de productos primarios tenían un comportamiento "pasivo", aun cuando las fluctuaciones de nivel de las actividades económicas se presentaban en ellos en forma ampliada.

De esa reflexión sobre la propagación del ciclo le vino la percepción de que el sistema de división internacional del trabajo había surgido para atender prioritariamente los intereses de los países que iban a la cabeza del proceso de industrialización. "Los países productores y exportadores de materias primas estaban ligados a ese centro en función de sus recursos naturales, constituyendo así una vasta y heterogénea periferia, incorporada al sistema de diferentes formas y en grados diferentes".²

Esta visión globalizadora de la economía capitalista, que permitió identificar en ésta una fractura estructural generada por la lenta propagación del progreso técnico y perpetuada por el sistema de división internacional del trabajo que entonces existía, constituyó ciertamente la aportación teórica mayor de Prebisch, y fue el punto de partida de la teoría del subdesarrollo que dominó el pensamiento latinoamericano y tuvo amplias proyecciones en otras regiones del mundo. Para Prebisch, el subdesarrollo procede de "la concentración del progreso técnico en actividades exportadoras (de productos primarios), dando origen a estructuras sociales heterogéneas, en las cuales gran parte de la población no tiene acceso a los beneficios del desarrollo".³

En esa síntesis tardía de sus ideas, Prebisch restringió el alcance explicativo de la visión centro-periferia a las asimetrías estructurales engendradas por la lenta difusión del progreso técnico,

¹Raúl Prebisch (1984), "Cinco etapas en mi pensamiento sobre el desarrollo", *Pioneros del desarrollo*, GERAL M. MEIER y DUDLEY SEERS (eds.), Publicación del Banco Mundial, Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1986, p. 178.

²*Ibid.*, p. 179.

³*Ibid.*, p. 180.

a las que se debería la tendencia a la degradación de la relación de intercambio en los países exportadores de materias primas. Ahora bien, en su texto clásico de 1949,⁴ Prebisch se empeñó en construir, a partir de la visión centro-periferia, el núcleo de una teoría dinámica de la economía internacional. Partió de una crítica de la teoría corriente sobre los desequilibrios de las balanzas de pagos, simple prolongación de la teoría cuantitativa de la moneda, que sería en este caso una mercancía de demanda ilimitada (el oro). Prebisch denunció el carácter estático de esa teoría, "que se limita a observar que toda perturbación supone el paso de una situación de equilibrio a otra".⁵ Pero en su crítica iba más lejos: la teoría predominante podía haber tenido alguna validez cuando la economía capitalista tenía como centro principal el Reino Unido, dada la profunda integración de éste en el sistema de división internacional del trabajo. En efecto, gracias al alto grado de apertura de la economía británica (su coeficiente de importación representó un promedio superior a 30% entre 1870 y 1914), era considerable la capacidad de respuesta de ese país a cualquier estímulo externo. Las exportaciones desempeñaban en la economía del Reino Unido "una función dinámica semejante a la que desempeñaban las inversiones de capital".⁶ Si otros países industrializados activaban sus economías y aumentaban sus exportaciones procedentes del Reino Unido, el efecto estimulante sobre éste se hacía sentir inmediatamente, haciendo que se ampliaran con rapidez las importaciones británicas. De ahí que no existiera una tendencia a la acumulación de reservas de oro en el centro principal.

Este cuadro se modificó cualitativamente, según Prebisch, cuando los Estados Unidos asumieron la función de centro principal de la economía capitalista, dado que su coeficiente de importaciones era sumamente bajo. Si la reactivación cíclica se iniciaba en los Estados Unidos, el

poder inductor externo generado por sus importaciones era pequeño; si se iniciaban en otra economía industrial, la respuesta de la economía norteamericana era de extrema lentitud. Ese cuadro desfavorable para las economías periféricas —que para crecer dependían del impulso externo— se hizo todavía más adverso por la tendencia a una persistente declinación del coeficiente de importaciones de dicho país, el cual descendió de 6% en 1925 a 3.1% en 1949.

Para Prebisch, la economía internacional no es una estructura que tan sólo se reproduce, sino un sistema en expansión cíclica, bajo el impulso de la propagación del progreso técnico. Apartándose del enfoque tradicional, que considera el intercambio externo como una simple prolongación de la actividad productiva interna —un trueque de excedentes, que permite aumentar la productividad de los factores relativamente más abundantes—, Prebisch le atribuye un dinamismo autónomo. Y este dinamismo depende de la forma cómo se articulan las economías centrales y de la eficiencia con que el centro principal ejerce funciones reguladoras.

Contrariamente a lo que lleva implícito la teoría tradicional de las balanzas de pagos, el elemento tiempo desempeña un papel fundamental en la visión de Prebisch, y ese tiempo es función del grado de apertura externa del centro principal.

La propagación del progreso técnico se da a partir de las economías centrales, las cuales, a su vez, sufren la influencia de un centro principal. Ese proceso de interacción entre las economías centrales se modificó considerablemente al adquirir los Estados Unidos la calidad de centro principal.

Al contrario de la primera cara de la visión centro-periferia —punto de origen de la teoría del subdesarrollo—, esta segunda cara no fue debidamente elaborada en los años que siguieron a su formulación, aun cuando los desequilibrios de balanza de pagos habían pasado a ser el problema principal de la economía internacional a partir del decenio de 1960.

Prebisch llamó la atención sobre el hecho de que el coeficiente de importación del Reino Unido, en la época en que ese país ejercía el papel de centro principal, era muy superior a su coeficiente de exportación. En efecto, al finalizar el decenio de 1920 el Reino Unido pagaba un tercio o

⁴Véase CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico", *Estudio económico de América Latina 1949* (E/CN. 12/164/Rev. 1), Nueva York, primera parte, 11 de enero de 1951. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951. II. G.1.

⁵*Ibid.*, p. 38.

⁶*Ibid.*, p. 36.

más de sus importaciones con las utilidades de sus inversiones hechas en el exterior. El centro principal se había afirmado inicialmente por la posición de vanguardia que ocupaba su progreso tecnológico, lo que se traducía en la fuerte capacidad de penetración de sus exportaciones y el consiguiente saldo comercial. De esta manera, una parte considerable del ahorro británico se canalizó naturalmente hacia el exterior. De ahí que, en una primera etapa, el centro principal ejercía el papel de gran difusor del progreso tecnológico, engendrado por él mismo. En una etapa más avanzada, el centro principal resultaría beneficiado por el retorno de esas inversiones hechas en el exterior: la moneda se sobrevalorizó merced a la entrada de réditos y dividendos, lo cual favorece el aumento de las importaciones en relación con las exportaciones. Es ésta la culminación de una economía que se beneficia de un importante retorno de utilidades generadas en el exterior por las inversiones que se hicieron anteriormente.

Prebisch no volvió a prestar atención a los problemas de los ajustes de las balanzas de pagos de los países centrales en el período que siguió al de su estudio clásico de 1949. La vigencia de las instituciones de Bretton Woods parecía dar por cerrado el asunto.

En el período que siguió a la segunda guerra mundial hasta finales del decenio de 1950, los Estados Unidos se beneficiaron de un amplio saldo comercial en cuenta corriente, que les permitió financiar cuantiosos gastos en el exterior, tanto militares como de inversión. Era la época de la "escasez de dólares", que muchos economistas atribuían al diferencial positivo de productividad de la economía norteamericana. Se aceptaba entonces como cierto que la posición de vanguardia en la productividad, fruto de gastos importantes en investigación y desarrollo, aseguraría a los Estados Unidos por un largo tiempo la función de centro principal de la economía capitalista. El crecimiento relativamente más rápido de la productividad que se observaba inmediatamente después de la guerra en otros países industrializados, encontraba explicación en el proceso de "recuperación económica" en que éstos se hallaban empeñados. Cuando se aproximaban al nivel más alto en que se situaban los Estados Unidos, ya no les sería fácil mantener tasas tan fuertes de aumento de la productividad.

Sin embargo, lo que se observa a partir del decenio de 1960 es un proceso de modificaciones profundas en las relaciones entre las economías centrales, lo que afectaría seriamente la posición de los Estados Unidos como centro principal. El sistema de tipos de cambio fijos, que vinculaba el dólar al oro, daba lugar a una evidente sobrevalorización de esa moneda, lo que repercutió negativamente en la competitividad externa de la economía norteamericana. De forma paradójica, esa situación favoreció las inversiones de las empresas norteamericanas en el exterior, lo que también contribuyó a hacer presión sobre las reservas de oro. En 1963, el gobierno de Johnson introdujo la ley llamada *Interest Equalization Act*, por la que procuraba frenar la salida de capitales —primera señal de debilidad de una economía que desempeñaba el papel de centro principal del mundo capitalista. Una consecuencia inesperada de esa medida fue el reforzamiento del nascente mercado del eurodólar, ya que las empresas norteamericanas que operaban en el exterior empezaron a retener fuera del país parte de sus activos líquidos. Al acumularse una gran masa de liquidez en dólares en los bancos centrales de algunos países del centro, y también en bancos privados norteamericanos en el exterior, la convertibilidad del dólar en oro se hizo insostenible.

La suspensión de esa convertibilidad ocurrió en 1971 y provocó una fuerte valorización del oro. Su valor en dólares y, en menor escala, en otras monedas de las reservas mantenidas en ese metal aumentó inusitadamente, inflándose la masa de liquidez internacional. El abandono del régimen de tipos de cambio fijos por el Gobierno de los Estados Unidos se produciría dos años después. Pese a la intervención de los bancos centrales más poderosos, la desvalorización del dólar con respecto a las monedas de los demás países centrales fue considerable. La consiguiente fuga hacia activos reales dio origen a una ola de especulación en los mercados internacionales.

La prolongada sobrevalorización del dólar —desde la segunda guerra mundial hasta 1973— no habrá dejado de influir en que se haya disipado la posición de los Estados Unidos como centro principal. Para consolidarla, hubiera sido necesario mantener un nivel de reservas y una acumulación de activos reproductivos en el exterior, capaces de colocar al dólar a salvo de cualquier amenaza, cualquiera que fuese el nivel de activi-

dad de la economía norteamericana. El centro principal es el que emite la moneda que sirve de reserva al conjunto del sistema capitalista, prerrogativa que supone una posición de balanza de pagos en cuenta corriente excepcionalmente sólida. Esto quiere decir sólida frente a las modificaciones de la coyuntura internacional, y también frente a cambios bruscos de la coyuntura interna. La política monetaria del centro principal debe contribuir a la fluidez de las corrientes internacionales de capital a corto plazo.

Si ahondamos en el análisis, veremos que no fue sólo la sobrevalorización del dólar lo que actuó en el sentido de comprometer la consolidación de la posición de centro principal, que ciertamente ocupó la economía norteamericana hasta comienzos del decenio de 1970. Nada contribuyó tanto a este resultado como el peso de los gastos que hizo el Gobierno de los Estados Unidos para montar un sistema defensivo, con instalaciones en todos los continentes. Los Estados Unidos se hallaban restringidos para hacer efectivos sus gastos en el exterior por el mismo relativo encerramiento de su economía. Con el correr del tiempo, los ingentes gastos militares llevarían al gobierno de Washington a cubrir los desembolsos en el exterior con papel moneda de circulación internacional forzosa, es decir, obligando a los bancos centrales de otros países a acumular excesivas reservas en dólares, las que se transformarían a continuación en títulos de la deuda del Tesoro de los Estados Unidos. Basta observar el comportamiento de los gastos militares, realizados en proporción creciente fuera del país en el decenio de 1960, para comprobar la magnitud de las dislocaciones que se producían en la economía norteamericana, llevándola a una situación de dependencia financiera con respecto a otras economías centrales. En 1973, los gastos militares representaban el 5.6% del PNB de los Estados Unidos. Esos gastos reducían el potencial de inversión del sector público en actividades económicas y sociales. A partir de ese año se observa una sensible disminución de la tasa de crecimiento de la productividad media de la economía.

En el decenio que se inicia en 1973, el crecimiento de la productividad no pasó de la mitad de lo que había sido en los 10 años anteriores. Esa desaceleración del aumento de la productividad no impidió que los gastos militares aumentaran su peso, que llegó al 6.6% del PNB en 1983. Ade-

más, en ese decenio se redujo la tasa de ahorro de 9.5 a 6.7%. La verdad es que la sociedad norteamericana no se había preparado para ejercer la posición internacional dominante que el país ocupó como resultado de la segunda guerra mundial.

La no existencia de un centro principal dotado de capacidad ordenadora de la economía capitalista no es ajena, ciertamente, a los grandes desequilibrios ocurridos en la economía internacional a partir del decenio de 1970, la manifestación más resaltante de los cuales es la enormidad de la deuda externa de los países de la periferia.

El desorden implantado en el sistema monetario-financiero internacional, a raíz del exceso de liquidez provocado por la crisis del dólar, fue lo que creó las condiciones para el proceso de endeudamiento de casi todos los países de la periferia. Las tasas de interés en 1973 no pasaban de 2% negativas, y al año siguiente descendieron a 6% negativas. Hasta finales del decenio se mantuvieron sumamente bajas. Este cuadro de desajuste se vio agravado, en el segundo semestre de 1973, por el alza brutal de los precios del petróleo, la cual permitió que un grupo de países faltos de capacidad para absorber grandes recursos financieros acumulasen de manera precipitada enormes reservas, bajo la forma de certificados de depósito en los bancos internacionales.

El desequilibrio provocado en las cuentas externas de los países centrales —casi todos ellos grandes importadores de petróleo— los llevó a incrementar sus exportaciones. De esta manera, el esfuerzo de apertura adicional de las economías industriales, realizado en el período que siguió a la conmoción del precio del petróleo, trajo como contraparte un aumento de las importaciones de los países periféricos, así como una transformación del exceso de liquidez de los bancos internacionales en créditos sobre estos países. Las economías subdesarrolladas, que tradicionalmente luchaban con una gran escasez de capital, se vieron repentinamente ante una oferta completamente elástica de recursos financieros en el mercado internacional, a tasas de interés negativas.

Esa conjunción de una oferta de capitales, sin restricciones, en el mercado internacional con el empeño de los países centrales por corregir el desequilibrio de sus cuentas externas, provocado por la brusca alza de los precios del petróleo,

explica la rápida acumulación de deuda externa por los países que buscaban medios para intensificar su crecimiento, o simplemente para elevar el nivel de sus gastos.

El régimen de tipos de cambio fluctuantes, al permitir la rápida desvalorización del dólar, antes sobrevalorado, desató una ola de alzas de precios en el plano internacional. En los países que forzaban las exportaciones, financiados por los bancos que administran el excedente de liquidez internacional, se manifestaron presiones inflacionarias adicionales. De esta manera se produjo una corrida a los activos reales y a la acumulación de existencias. Los precios de los alimentos se elevaron en el mercado internacional en 54% en 1973 y en 60% en 1974. Los precios de los metales aumentaron en 45% y en 25% en esos dos años, respectivamente. Una inflación de dos dígitos se manifestó por todas partes en el mundo capitalista industrializado, hecho sin precedentes desde la segunda guerra mundial.

En 1979, el gobierno norteamericano decidió abandonar la actitud negligente frente a la inflación, y optó por una política de choque, de tipo crudamente monetarista. Sucede que el sistema monetario internacional se basa en el dólar, en tanto que la creación del eurodólar no es más que un multiplicador del crédito, a partir de los depósitos en dólares hechos fuera de los Estados Unidos. Las autoridades monetarias norteamericanas, por lo tanto, tienen el poder de actuar sobre el mercado monetario internacional mediante la manipulación de la base monetaria en los Estados Unidos. Si las tasas de interés son elevadas por la Reserva Federal, se forma inmediatamente una corriente de recursos financieros en dirección a ese país, junto con un alza de las tasas de interés en el mercado internacional.

Al aplicar en esas circunstancias una política monetaria restrictiva, el gobierno de Washington descubrió las facilidades de que disfrutaba para financiarse en el exterior y, por lo mismo, abrió la puerta a una expansión descontrolada de sus propios gastos. La balanza en cuenta corriente de los Estados Unidos se mantuvo equilibrada hasta 1978. Al comenzar el decenio de 1980 se hizo negativa: el déficit alcanzó a 45 000 millones de dólares en 1983 y creció hasta llegar en 1987 a la cifra abrumadora de 147 000 millones.

El déficit en la cuenta de transacciones corrientes de los Estados Unidos constituyó la se-

gunda gran dislocación producida en las estructuras internacionales de la economía capitalista. Y ese déficit es la causa básica de la inusitada elevación de las tasas de interés reales ocurrida en el último decenio. En 1980, esas tasas ya pasaban de 8%, y en 1982 habían llegado a 12%.

De esta manera, dos procesos de ajuste ocurridos en las economías centrales —el primero, ligado al esfuerzo de recuperación del equilibrio externo de esas economías después de la primera conmoción de los precios del petróleo, y posibilitado por la abundancia descontrolada de liquidez internacional; y el segundo, ligado a las políticas monetarias restrictivas del gobierno norteamericano y al financiamiento del déficit fiscal de ese gobierno con recursos atraídos del exterior mediante elevadas tasas de interés— se encuentran en el origen de la enorme deuda que pesa actualmente sobre los países que constituyen la periferia del sistema capitalista.

La declinación relativa de la tasa de aumento de la productividad y la reducción simultánea de la tasa de ahorro, que se manifestaron desde comienzos del decenio de 1970, incapacitaron a los Estados Unidos para ejercer la función de centro principal de la economía capitalista. Ese proceso se aceleró en el decenio de 1980, al aparecer un déficit fiscal que absorbía una cantidad superior al total del ahorro privado. Esta modificación cualitativa de la posición internacional de la economía norteamericana puede verse por el comportamiento de las empresas de ese país. Las inversiones japonesas directas en los Estados Unidos subieron de 4 700 millones de dólares en 1980 a 53 000 millones en 1988, período durante el cual las inversiones directas norteamericanas en el Japón crecieron de 6 200 a 16 900 millones de dólares. Lo mismo se observa con respecto a la Comunidad Económica Europea, pues las inversiones directas de los países que la componen en los Estados Unidos subieron de 50 000 millones de dólares en 1980 a 193 000 millones en 1988, mientras que las inversiones directas norteamericanas en la Comunidad pasaron de 80 000 a 126 000 millones de dólares en el mismo período⁷.

Una señal importante del cambio de posición de la economía de los Estados Unidos es que, en

⁷Datos de *Survey of Current Business*, reproducidos en *Le Monde*, París, 31 de octubre de 1989.

el último trimestre de 1987, los pagos de intereses y dividendos al exterior fueron superiores a los ingresos recibidos por el mismo concepto. La posición líquida de las inversiones en el exterior en 1980 era favorable a los Estados Unidos en 106 000 millones de dólares, en tanto que esa posición pasó a ser negativa en 1985. En 1986, los activos norteamericanos en el exterior sumaban 1 067 900 millones de dólares, mientras que los activos extranjeros en los Estados Unidos ascendían ya a 1 331 500 millones.⁸

El problema que se plantea es el de saber cómo se está cumpliendo en las circunstancias actuales la función de centro principal. Los Estados Unidos siguen ejerciendo parte de esa función, por cuanto el sistema monetario internacional se basa en el dólar. Sin embargo, se le ha escapado el papel de gran proveedor de recursos financieros internacionales, el que es ejercido ahora por el Japón y la República Federal de Alemania. Basta observar las cuentas corrientes de las balanzas de pagos en los últimos años. En 1987, el déficit de 147 000 millones de dólares de los Estados Unidos tuvo como contrapartida un superávit de 84 000 millones del Japón y uno de 50 000 millo-

nes de la República Federal de Alemania. Tal situación es evidentemente inestable, puesto que entraña un endeudamiento creciente de los Estados Unidos con respecto a los otros dos grandes países centrales. Mientras se mantenga esa dependencia financiera, las tasas de interés seguirán siendo elevadas, lo que implica una degradación progresiva de la posición norteamericana. Saltan a la vista las consecuencias negativas para los países superendeudados.

Para que la economía capitalista llegue a funcionar adecuadamente, sin que haya un centro principal, es necesario que se constituyan formas de regulación por consenso de los países centrales principales. Cabe preguntarse si no es un paso en esa dirección la aparición de grupos coordinadores de los diez y de los siete gobiernos de las principales economías capitalistas. No obstante, los países que se disputan el lugar directivo del sistema no son más que dos. Queda por averiguar si a éstos no les interesa prolongar el proceso actual de aumento de la dependencia financiera de los Estados Unidos. Parece estar fuera de duda que nos encaminamos hacia un sistema de regulación por consenso. Sin embargo, ese consenso será expresión de la voluntad de pocos, y aún está por definir el peso relativo de éstos. La posibilidad de que una sola economía ejerza el papel de centro principal ya no existe.

(Traducido del portugués)

⁸UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1988* (UNTACD/TDR/8), Ginebra, 1988. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E. 88. II. D.8, p. 68.

Morfología actual del sistema centro-periferia

*Jan Křnak**

En los cuatro decenios transcurridos desde los primeros planteamientos de la CEPAL y de Raúl Prebisch sobre el sistema centro-periferia, se distinguen claramente dos períodos de evolución dispareja: el de los años cincuenta y sesenta, marcado por una expansión económica sin precedentes desde el siglo XVIII, y el de los decenios posteriores (sobre todo a partir de 1973), denominado corrientemente el período de la crisis energética y financiera, que se ha caracterizado por la desaceleración y el estancamiento del desarrollo económico mundial, en especial de los países periféricos.

Ambos períodos han presenciado profundas transformaciones, cuyos aspectos principales se resumen en la primera sección de este artículo, sobre la base de los conceptos originales de Prebisch y la CEPAL: la polarización, la marginalización y la relación de precios del intercambio de la periferia frente a la transformación productiva y tecnológica del centro. En la segunda sección, se examinan los cambios en las relaciones de la periferia con el centro capitalista y con los países de Europa oriental, a la luz de la evolución que han sufrido esas regiones. Para terminar se presentan algunos comentarios acerca de la historia inconclusa del sistema centro-periferia.

El artículo se apoya en la obra germinal de Prebisch de 1949 y en las investigaciones iniciadas al comienzo de los años setenta en la División de Investigaciones y Desarrollo de la CEPAL, así como en estudios de Anibal Pinto y del autor del presente artículo. Los datos estadísticos provienen de las publicaciones oficiales de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la UNCTAD y la OCDE.

*Consultor de la Unidad Conjunta CEPAL/CET de Empresas Transnacionales.

I La periferia

1. *La vuelta al punto de partida con mayor diferenciación*

Las investigaciones sobre el sistema centro-periferia han confirmado, en general, la validez de las tesis fundamentales de Raúl Prebisch y de la CEPAL sobre la relación de precios del intercambio, la polarización y la marginalización periférica, la difusión tecnológica desigual y el carácter imprescindible de la industrialización. Al panorama del decenio de 1970, que se caracterizaba por el auge de la OPEP, la mejora considerable de los precios de los bienes primarios, la afluencia masiva de eurodólares y petrodólares (sin inversión extranjera directa condicionada ni otras ataduras) y la resultante disminución de la brecha entre el Norte y el Sur, siguió, en especial en América Latina y África, la década perdida de 1980, que llevó a estas regiones de vuelta al punto de partida, o sea, al nivel alcanzado en 1970.

La relación de precios del intercambio de la periferia mejoró entre 1970 y 1981 en más de 2.5 veces y luego descendió, en los años ochenta, a niveles equiparables sólo a los de la crisis de los años treinta. Al período de bonanza y de embates petroleros que por primera vez en la historia interrumpían la tendencia a la marginalización periférica, sucedió una caída brusca de la participación de la periferia en el PIB global y en las exportaciones e inversiones internacionales. El deterioro alcanzó ribetes dramáticos para América Latina, que de importadora de capitales que era, llegó a exportarlos al centro.

Estos escenarios generales encubren un importante cambio cualitativo en la tradicional heterogeneidad de la periferia: su diferenciación regresiva tiende a traducirse en una mayor polarización entre las naciones y las capas sociales caracterizadas por la pobreza extrema y las que aspiran poco a poco a ingresar al centro industrializado. El PIB per cápita de los países con ingreso anual de hasta 400 dólares, que representan 55% de la población del sistema, correspondía en 1965 a 4.5% del PIB respectivo del centro capitalista y a sólo 2.2% en 1985. Por el contrario, las cifras respectivas para los principales exportadores de petróleo (0.5% de la población del sistema) fueron de 53% en 1965, 132% en 1980 y 84% en 1985. Por último, los países de ingreso mediano (más de 400 dólares anuales)

registraron proporciones de 12.5% en 1965, 14.6% en 1980 y 11.5% en 1985. El mayor equilibrio sostenido fue alcanzado por los países de reciente industrialización del sur y sudeste asiáticos.

En América Latina y el Caribe, la década perdida se tradujo en una disminución del PIB por habitante de 8.3%, con el consiguiente retraso de la región en comparación con Asia. Por su parte, la participación regional en las exportaciones mundiales bajó de 5.5% en 1970 a 3.8% en 1987.

Tomando en cuenta que las crisis económicas tienen en los países subdesarrollados efectos regresivos para la distribución del ingreso nacional, cabe concluir que en los años ochenta se agudizaron las situaciones de extrema pobreza y de polarización del sistema, tanto en las relaciones con el centro como dentro de la propia periferia.

2. La marginalización y la dependencia

La crisis energética y posteriormente la crisis de la deuda en la periferia (después de 1982) influyeron en forma marcada en las características de la tradicional marginalización y situación dependiente frente al centro. Los cambios estructurales a más largo plazo que se venían gestando en el centro y también en parte de la periferia (principalmente en Asia) influyeron asimismo en las vinculaciones entre ambos polos.

A mediados del decenio de 1980, la periferia satisfacía menos de una cuarta parte de la demanda externa total del centro, o sea, su grado de marginalización era igual al de 1960 (aunque había aumentado su importancia para el centro durante la crisis energética). La relación inversa—que caracteriza el grado de dependencia de las exportaciones periféricas respecto de los mercados del centro— se mantuvo en los decenios de 1960 y 1970 en proporciones casi tres veces mayores (72%). Esta asimetría disminuyó marcadamente en los años ochenta: en 1984, la periferia dependía en más de una tercera parte de los mercados emplazados fuera del centro. Un cambio similar registró la dependencia periférica de las importaciones manufactureras desde el centro, aunque en 1984 éste abastecía aún más de tres cuartas partes de la demanda de la periferia. Estos cambios obedecen al fortalecimiento de los vínculos horizontales dentro de la periferia y de

las relaciones con los países socialistas. Reflejan también un progreso importante en la industrialización de las exportaciones periféricas.

En el plano financiero, se ha registrado un proceso de transnacionalización por la dependencia creciente de la periferia con respecto a los bancos comerciales del centro, en desmedro de la asistencia oficial y de la inversión extranjera directa de las empresas transnacionales. Entre comienzos de los años sesenta y mediados del decenio de 1980, la importancia de los bancos comerciales subió de 6 a 25%; la asistencia oficial bajó de 56 a 40%; y la inversión extranjera directa descendió de 19 a 11% en términos de su participación total en los flujos financieros. Estos se utilizaron, además, principalmente para refinanciar la deuda *impagable* y sus servicios. La participación de la periferia en los flujos de la inversión extranjera directa decayó de 26% en 1981 a 17% en 1988. En este año, Asia subió al primer lugar, al absorber 52% de los flujos totales hacia la periferia, frente a un 37% para América Latina (por lo demás, la mitad de esta cuota correspondió a la reconversión de la deuda, o sea, que no hubo aportes de nuevos capitales).

3. La frustración del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI)

El desafío de la OPEP y la bonanza general de los bienes primarios en los primeros cinco años del decenio de 1970 sentaron las condiciones para iniciativas importantes por parte de los países periféricos, que parecían corresponder al fortalecimiento de la capacidad de negociación de los exportadores de petróleo y otros bienes primarios frente a los países del centro industrializado. Entre estas iniciativas, promovidas principalmente por el Grupo de los 77, en su calidad de representante de la periferia en el sistema de las Naciones Unidas, destacan: la Declaración y Programa de Acción sobre el Establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) (Asamblea General, 1974); la conferencia sobre Cooperación Económica Internacional (París, 1975); las negociaciones globales sobre cooperación económica internacional para el desarrollo y las estrategias internacionales de desarrollo (Asamblea General, para los decenios de 1970 y de 1980).

En el seno de la UNCTAD se negociaban exigencias particulares de la periferia como el Pro-

grama Integrado de Productos Básicos y su Fondo Común; los convenios sobre productos particulares y el Sistema de la Financiación Compensatoria. Además, siguiendo el ejemplo de la OPEP, se habían fortalecido o creado varias asociaciones de países productores y exportadores de determinados bienes primarios (cobre, estaño, café y banano). En cuanto al café y al banano se intentó en América Latina también restringir el poder oligopolista de las empresas transnacionales en la comercialización, estableciendo empresas multinacionales de los propios países de la región (PANCAFE Y COMUNBANA).

El incumplimiento de los proyectos de la periferia —incorporados en las exigencias del NOEI y de otros programas globales y parciales— y el empeoramiento de la relación de precios del intercambio con el centro se tradujeron, al sobrevenir la crisis de la deuda, en un debilitamiento considerable de su capacidad de negociación frente al centro. Como lo había previsto la CEPAL en 1973, no se logró un vuelco considerable en las posiciones de fuerza del centro y la periferia.

Las causas de la frustración han sido múltiples. La crisis energética y el estancamiento de la economía mundial hacían disminuir el volumen y los precios de exportación de los bienes primarios. Por otro lado, y por un prisma de largo plazo, hay que recordar que la demanda del centro de los productos básicos de la periferia se relaciona siempre estrictamente con los cambios estructurales y el progreso tecnológico (o la tercera revolución industrial) que han ocurrido en los países industrializados.

4. Consecuencias de la transformación de la producción y la tecnología en el centro

Importantes tendencias de transformación de la producción se advierten en el centro. Es así como disminuye el ritmo de crecimiento de la industria manufacturera, sobre todo a favor de los servicios. Por ejemplo, en los Estados Unidos la proporción de los servicios en el PIB subió de 41 a 50% entre 1974 y 1986. En el mismo país cambió radicalmente la composición del consumo personal: los gastos de alimentación y vestuario representaban en 1960 un 37% del presupuesto familiar; en 1987 había bajado a 26%, principalmente a favor de los servicios. Una situación similar se da en otros países industrializados.

En la propia industria manufacturera están

perdiendo importancia relativa las ramas tradicionales (tanto metales y maquinaria y equipos como las de consumo), en favor de la maquinaria eléctrica, en particular de la microelectrónica. Esto responde a la mayor demanda no sólo de las actividades militares y la competencia espacial, sino que del desarrollo universal de los servicios internacionales de informática, telecomunicaciones y telemática. Según datos de la OCDE, entre 1970 y 1985, la importancia relativa de las importaciones basadas en insumos naturales decayó de 31 a 22% a favor de bienes diferenciados, en que predominan las aplicaciones de la investigación y el desarrollo.

Con la misma orientación de economizar insumos y mano de obra y lograr una mayor eficiencia, se proyectan los cambios tecnológicos tendientes al uso de nuevos tipos de materiales y energía, a la miniaturización, la automatización y la robotización, así como las aplicaciones, siempre más amplias, de la biotecnología. En el mismo sentido se encaminan los cambios en la organización y las vinculaciones entre las empresas transnacionales, "sistemofactura", principio JIT (*just in time*), etc.

Las tendencias del nuevo estilo de desarrollo del centro, fortalecidas por su reacción tecnológica a la crisis energética, suelen tener para la periferia dos consecuencias principales. En términos reales, agudizan su marginalización del centro el que aumenta su ventaja relativa en las tecnologías de punta basadas en el uso intensivo del conocimiento humano, que están desplazando progresivamente a las tecnologías de uso intensivo de mano de obra, recursos naturales, energía y capital. En otras palabras, se agudiza aún más la propagación desigual del progreso tecnológico y la dependencia periférica de las empresas transnacionales del centro, protagonistas principales de los cambios caracterizados.

Por otro lado, el nuevo estilo de desarrollo del centro tiene repercusiones importantes sobre sus propios intereses y sobre sus políticas globales y particulares hacia la periferia. En los países industrializados no sólo se considera sepultado el Nuevo Orden Económico Internacional, impulsado por los países exportadores de bienes primarios y mano de obra barata, sino que saltan al tapete reivindicaciones y políticas internacionales nuevas, relacionadas con la expansión transnacional de los servicios; su exportación y las

inversiones extranjeras directas sujetas al *trato nacional* en los mercados de los países receptores; la protección efectiva de la propiedad intelectual de las empresas transnacionales y la sustitución del Código de Conducta, mediante la eliminación progresiva de las reglamentaciones de la inversión relacionadas con el comercio (*TRIM - Trade related investment measures*). Estas serían, según los países industrializados —sobre todo los Estados Unidos, según se pronunció en la Ronda de Uruguay del GATT—, todas las medidas gubernamentales de los países receptores de inversión extranjera directa y de filiales de las empresas transnacionales que afectan su *libertad* comercial y financiera. Como es lógico, los países de la periferia defienden su derecho de regular el ingreso de la inversión extranjera de acuerdo con sus propias necesidades y de desarrollar su tecnología de punta, como ha sucedido con la industria farmacéutica, de computadores y de informática en Brasil.

Las hipótesis anteriores parecen confirmarse en el comercio internacional de alimentos. Como la producción agrícola del centro no se ha incorporado todavía al nuevo estilo de desarrollo tecnológico y la periferia mantiene en general la ventaja que le ofrece su medio ambiente y el menor costo relativo de su mano de obra, los gobiernos de los países industrializados se ven obligados a proteger a sus agricultores (que siguen formando un estamento social y un electorado importantes). Según los datos de la UNCTAD, en los cinco mercados más importantes (Estados Unidos, Comunidad Europea, Japón, Australia y Canadá) han subido considerablemente en los últimos diez años los subsidios para los productores de leche, azúcar, trigo, arroz y maíz. Los Estados Unidos y la CEE asignaron al apoyo de sus agricultores 25 000 millones de dólares en promedio anual en 1987-1988, o sea, mucho más que en el período 1982-1985 (15 000 millones). En 1980-1983 Japón gastó en promedio anual 13 000 millones de dólares con el mismo fin. Para aquilatar la importancia del proteccionismo del centro en la agricultura, basta señalar que las exportaciones periféricas de alimentos hacia los mercados de las tres áreas sumaban en 1984 unos 32 000 millones de dólares, y que los subsidios directos fueron complementados con barreras arancelarias y de otro tipo (cuotas de importación, reglamentos fitosanitarios, etc.).

5. La industrialización periférica y el retraso de América Latina

El mayor ritmo de crecimiento de la industria manufacturera en la periferia, en comparación con el centro, ha hecho que entre 1965 y 1985 aumente su participación en la producción (de 15 a 18%) y, sobre todo, en sus exportaciones (de 7 a 18%). Los países de América Latina y el Caribe muestran un retraso relativo en comparación con otras regiones, en especial las de reciente industrialización de Asia meridional y sudoriental. Si se mide el grado de industrialización como participación de las manufacturas en el PIB total, se advierte el estancamiento de la industrialización regional no sólo en el período de la crisis económica y financiera de los años ochenta, sino también a más largo plazo.

En el decenio de 1960 el grado de industrialización aumentó en América Latina y el Caribe de 21 a 23%; subió luego a 24% en 1980, para desplomarse al mismo nivel de 1970 en 1983. En cambio, la industrialización del sur y sudeste asiáticos fue continua y progresiva: de 14% en 1960 a 16% en 1970 y 21% en 1980, nivel que se mantuvo también en 1983. En este año, los principales exportadores de manufacturas —entre los cuales figura sólo el Brasil de América Latina— llegaron a un nivel de 27%.

Es aún mayor el rezago en lo que toca a su participación en los mercados de bienes manufacturados. Entre 1970 y 1984 doblaron con creces su importancia las manufacturas entre las exportaciones totales de la periferia a los países industrializados (de 14 a 30%). Esta participación era muy superior a la de los bienes primarios, excluidos los combustibles (22% en 1984). Apparentemente el dinamismo de la periferia en su actuación en la economía internacional estaría determinado siempre por el grado de industrialización de su economía y de su comercio. La importancia de las manufacturas en las exportaciones totales del Asia meridional y sudoriental subió de 44 a 63% entre 1970 y 1984, mientras que las proporciones para América Latina y el Caribe eran de 7 y 19%, respectivamente. En el mismo período se triplicó la presencia de la subregión asiática en los mercados manufactureros del centro: de 3 a 10%; de este modo igualaron los niveles de los países industrializados de la AELI, en que las manufacturas representaban 64% de las exportaciones totales en 1984 y abastecían 9%

del mercado mundial. El atraso relativo de América Latina (19%) y el Caribe (2%) estaría, pues, en la base del debate regional sobre la necesidad de transformar la producción y elevar la capacidad de competencia internacional de las exportaciones latinoamericanas.

6. Conclusiones preliminares

El auge y decaimiento de la OPEP y otras asociaciones de productores primarios insinúan que al invertirse la tendencia histórica al empeoramiento de la relación de precios del intercambio entre los bienes primarios y las manufacturas (incluso los servicios), gracias al alza unilateral de los precios de los productos primarios, no se logra automáticamente la propagación más equilibrada del progreso tecnológico ni se atenúan la marginalización y el estado de dependencia de la periferia.

La dependencia y la exacción financiera por la exportación de capitales al centro mediante los bancos transnacionales tuvo en los años ochenta mayor relieve que la exacción comercial por efecto de la relación de precios del intercambio. Hubo que revalorizar tanto el papel de las empresas transnacionales productivas como de la asistencia financiera gubernamental del centro (incluso por intermedio de sus organizaciones internacio-

nales) para disminuir la carga de la deuda *impagable*.

La estrategia de los gobiernos latinoamericanos y de la CEPAL para el decenio de 1990, que se propone lograr una transformación productiva con equidad, refleja la experiencia acumulada al profundizar en los planteamientos originales de Prebisch sobre lo inevitable que es el proceso de industrialización si se pretende superar la situación periférica en los mercados mundiales, dependiente de la demanda de bienes primarios cuyo papel en el crecimiento económico disminuye, por efecto de la actual revolución tecnológica, a un ritmo mucho más acelerado.

Por último, el nuevo carácter endógeno e integral del progreso tecnológico —sobre todo en la electrónica y la informática— lleva también a replantear la tesis original sobre el papel pasivo de la periferia en la difusión y propagación de este progreso. Para modernizarse y lograr una mayor competitividad internacional, las economías periféricas deberán apropiarse activamente de los adelantos tecnológicos (como ocurrió en Japón y otros países asiáticos y en el Brasil). Ello se logrará aplicando políticas estatales y, sobre todo, movilizándolo y estimulando a los agentes económicos y sociales, asegurándoles una mayor equidad en la distribución de los frutos del progreso.

II

Los centros y sus vinculaciones con la periferia

1. Los centros capitalistas

Mientras que continúa la diferenciación regresiva de la periferia, tiende hacia un mayor equilibrio la correlación de fuerzas económicas en el centro capitalista. No obstante los vaivenes coyunturales, como las crisis energéticas pasadas, la crisis financiera actual y los efectos de la economía reaganista, se impone a largo plazo una tendencia nítida: se debilita la hegemonía económica del centro principal estadounidense frente a las potencias emergentes en Europa, especialmente Alemania y, en Asia, el Japón. Al mismo tiempo, los centros nuevos y el antiguo centro

principal también se enfrentan en una competencia recíproca y se integran en bloques regionales de países con características e intereses comunes. Sin entrar en la compleja historia y causalidad de este proceso (que analiza en este mismo número de la *Revista Celso Furtado*), nos limitaremos a caracterizar su proyección a más largo plazo, en los casos de Estados Unidos, Alemania occidental y Japón, sobre todo en lo que toca a sus repercusiones para la periferia. En el período 1950-1987, el crecimiento económico medio de Japón más que duplicó al de Estados Unidos (7.1 y 3.2%, respectivamente), con lo cual saltó del noveno al cuarto lugar de la escala mundial del

PIB, colocándose antes de Alemania occidental que había subido del sexto al quinto lugar. En 1987, el PIB per cápita de Japón y Alemania occidental fue de casi 10 000 dólares, sólo un tercio menor que el de los Estados Unidos. En el mismo año, el primer exportador mundial fue Alemania occidental, el segundo Estados Unidos y el tercero Japón. Alemania y Japón superaban también a los Estados Unidos en cuanto al mejoramiento de la productividad de la mano de obra, la propensión al ahorro y la inversión y su posición en las finanzas mundiales (Alemania occidental y Japón eran los principales países acreedores del mundo y Estados Unidos, el principal deudor). El decaimiento relativo del anterior centro principal se extiende a su inversión extranjera directa: en 1988, invirtió fuera del país 26 000 millones de dólares menos que el año anterior, pero absorbió 41% del flujo mundial de la inversión extranjera directa, o sea, la mitad del valor correspondiente a todos los países industrializados.

Durante veinticinco años (1960-1985), prevaleció la tendencia a la marginalización de la periferia en los mercados de todos los centros industrializados, menos el de Japón. Las regiones periféricas sufrieron mayor marginalización en el mercado estadounidense que en los europeos, mientras crecía su participación en el de Japón. Entre 1970 y 1985, la participación de América Latina y el Caribe en el mercado de Estados Unidos descendió de 15 a 12%, y la de África de 4 a 2%, mientras que la de Asia subía de 9 a 17%. El fortalecimiento de los vínculos de los Estados Unidos con los países de reciente industrialización de Asia hizo desaparecer la tradicional preferencia por América Latina.

En los mercados de las agrupaciones de los países de Europa occidental (CEE y AELI), la participación de las regiones periféricas decayó también, manteniéndose la tradicional preferencia por los países de Asia y África que representaron, en 1985, tres cuartas partes de las importaciones desde la periferia. En ese mismo año la participación de América Latina en el mercado de la CEE era cuatro veces menor que en el de Estados Unidos, y en el de la AELI, seis veces menor. La desvinculación entre Europa y América Latina se acentuó en las exportaciones de la CEE hacia la región, que disminuyeron en 38% entre 1981 y 1985 (en comparación con descen-

zos de 20 y 11% para las de Estados Unidos y Japón). En 1985 se llegó a un déficit comercial europeo de 12 000 millones de dólares. Este desequilibrio confirma la tesis de la CEPAL: para pagar la deuda y aumentar las importaciones desde los centros es preciso aliviar la carga de la deuda y lograr una mayor apertura (menos proteccionismo) en los mercados de los centros. En el caso de la CEE tienen mayor importancia el trato preferencial (discriminatorio para la región) otorgado a los 64 países de la Convención de Lomé (África, el Caribe y el Pacífico) y los subsidios y el proteccionismo implícitos en la política agrícola común.

La importancia creciente aparente del mercado japonés para la periferia se debe, en gran parte, a su continua dependencia de las importaciones de petróleo y al surgimiento de un nuevo centro integrado de las naciones del Pacífico. Por ejemplo, entre 1985 y 1987 las exportaciones de Corea del Sur y de Taiwán al mercado japonés aumentaron de 7 500 a 15 200 millones de dólares, o sea, se duplicaron en tres años. Crecen también las vinculaciones con las empresas transnacionales y los bancos japoneses, que permiten (junto con los estadounidenses) el acceso de los países asiáticos de industrialización reciente a las tecnologías de punta y al comercio de bienes altamente sofisticados. Japón se está convirtiendo en un nuevo centro de una subregión de crecimiento muy dinámico y de acelerada transformación productiva y tecnológica.

África y la región latinoamericana han estado siempre más marginalizadas del mercado japonés. Frente a esa marginalización (4% de participación en 1985) contrastaba la mayor inversión financiera dirigida a la región. Mientras disminuía la afluencia de inversión extranjera directa desde los Estados Unidos, los flujos anuales medios procedentes de Japón se elevaban entre 1976-1980 y 1981-1984 en más de 2.5 veces, mucho más que los destinados a los países industrializados y a las demás regiones en desarrollo. El papel de América Latina en la inversión directa y también en los préstamos de los bancos transnacionales de Japón sugiere que este país podría contribuir en el futuro a resolver la crisis de la deuda, a impulsar la transformación y la modernización productiva y a aumentar las exportaciones latinoamericanas.

2. Los países de Europa oriental miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME)

Para entender los profundos cambios económicos y sociales que han ocurrido en la Unión Soviética y en Europa oriental conviene recordar su crisis estructural. La concentración de recursos en una industrialización extensiva permitió a estos países, a lo largo del período expansivo de la economía mundial, alcanzar ritmos más altos de crecimiento que el sistema capitalista de centro-periferia. La planificación y la administración centralizada hicieron crisis a fines del decenio de 1960 en las economías relativamente más desarrolladas de la República Democrática Alemana, Checoslovaquia, Hungría y luego en Polonia. En estos países se reflejó con mayor nitidez el problema común de rezago tecnológico y de baja productividad de la mano de obra, relacionado con el voluntarismo económico y el aislamiento de los mercados capitalistas.

El período de convivencia pacífica de los años sesenta, con una mayor apertura para el intercambio económico y cultural, mostró que el equilibrio militar y geopolítico entre los bloques socialista y capitalista no tenía equivalente en la esfera económica, sobre todo en sus sectores de punta (salvo en los segmentos relacionados directamente con la competencia militar de ambas superpotencias).

A estos factores internos se sumaron los efectos de la crisis energética y de la recesión económica mundial que frenaron su crecimiento y redujeron su capacidad de competencia frente al sistema capitalista. Según estimaciones de la UNCTAD, entre 1975 y 1982 la participación de estos países en el PIB mundial descendió de 12 a 9% y su importancia en el comercio mundial de 11 a 8% entre 1960 y 1987.

La pérdida de dinamismo y competitividad internacional del CAME puede ilustrarse con algunos resultados de la competencia económica entre la Unión Soviética y los Estados Unidos. En función del ingreso nacional y de la industria manufacturera, la Unión Soviética estaba superando, en el decenio de 1960, su gran retraso frente a los Estados Unidos: los desniveles de 42 y 45% en 1960, bajaron a 35 y 25% en 1970. Sin embargo, 15 años después, en 1985, su rezago general e industrial era de 34 y 20%, es decir, apenas poco menos que en 1970. En 1985 el desnivel fue aún mayor en términos per cápita:

de 43% en cuanto al ingreso nacional y de 31% en la industria manufacturera (todos estos datos provienen de estadísticas oficiales de la URSS).

El rezago de la Unión Soviética fue aún más pronunciado en términos de la estructura y de la eficiencia productiva. Según los mismos datos oficiales, en 1960, la productividad de la mano de obra en la industria manufacturera de la Unión Soviética fue 56% menor que en los Estados Unidos, cifra que bajó a 47% en 1970. En 1985, el atraso fue casi igual: 45%.

El estancamiento de la competitividad internacional de los países de *socialismo real* se relaciona con las modalidades semiperiféricas de su participación en la economía mundial. En primer lugar se concentran en el intercambio dentro del propio CAME. Esta tendencia se vio fortalecida en los años ochenta cuando se redujo la ventaja comparativa de la Unión Soviética en su calidad de exportadora de petróleo (la importancia del intercambio recíproco en las exportaciones del bloque aumentó de 51% al comenzar el decenio a 58% en 1987). Esta cohesión del CAME se apoya más bien en el sistema político centralizado que en las ventajas comparativas de sus participantes. El centro principal, la Unión Soviética, suministraba a sus socios principalmente petróleo, gas y otras materias primas a cambio de sus manufacturas. Estos, por su parte, necesitaban la tecnología occidental para modernizar sus economías y ante la escasez de moneda dura, agravada por las crisis energética, incurrieron en un gran endeudamiento con los países del centro capitalista. El caso más patente fue el de Polonia, que como México, llegó en 1980 a un verdadero colapso financiero cuando el servicio de la deuda superó la capacidad de pago de sus exportaciones.

En segundo lugar, las vinculaciones de la Unión Soviética y Europa oriental con los países industrializados también tienen un carácter periférico. En 1987, sólo 21.5% de las exportaciones globales del CAME se dirigía a los países industrializados, pero para éstos sólo significaban 2.5% de sus importaciones (6.4% para la AELI, 3.2% para la CEE y 0.5% para los Estados Unidos). Esta marginalización se relaciona con el tipo de intercambio prevaeciente: a mediados del decenio de 1980 los combustibles y otros bienes primarios tenían en las exportaciones del CAME mayor participación que en la periferia (78% frente a 70%)

mientras que en las importaciones predominaban las manufacturas (57%), pero en grado creciente también los alimentos (por el déficit de granos de la Unión Soviética).

En tercer lugar, el comercio con los países de la periferia tenía para el CAME menor importancia que para el centro capitalista. En 1987, representaba un 12% para los países capitalistas y 5% para el CAME. Además, el predominio de los criterios políticos en las orientaciones del CAME lo hacían preferir los países socialistas (Cuba y algunos países asiáticos), donde se concentraba más de un tercio de este tipo de intercambio. La discriminación fue aún mayor para la asistencia financiera oficial: dos tercios aproximadamente se destinó a esos países. En la composición sectorial del intercambio recíproco predominaban los combustibles y otros bienes primarios. Las manufacturas tuvieron mayor importancia en las exportaciones que en las importaciones del CAME. Las exportaciones de América Latina satisfacían apenas 4% de la demanda total del CAME y además el intercambio se limitaba en su mayor parte a Cuba y Argentina (azúcar y granos).

3. *Las vinculaciones horizontales de la periferia*

La marginalización continua de la periferia de

los mercados del centro ha sido acompañada, en los últimos decenios, por la mayor importancia que han adquirido los vínculos horizontales, o sea, el comercio recíproco de bienes dentro del área periférica. También se quedó rezagada en este aspecto la región latinoamericana. El comercio intrarregional descendió del máximo de 19% en 1980, a 14% en 1987, cuando el grado de integración regional para la periferia en su totalidad alcanzó el 27% (excluidos los países de la OPEP), y para la Comunidad Europea, un 61%.

Los efectos de la crisis de endeudamiento y la situación política en Centroamérica fueron desfavorables para la cooperación económica de la región. Afortunadamente, el proceso de democratización en el Cono Sur implicó el establecimiento de programas importantes de integración sectorial y cooperación empresarial entre Argentina, Brasil y, recientemente, Uruguay; existe la perspectiva de ampliar y profundizar esta iniciativa a otros países, como Chile. Tratándose, en esta primera fase, de países relativamente industrializados, cabe suponer que el proceso de integración económica se acelerará en comparación con iniciativas anteriores y que apoyará la transformación y la modernización de las economías involucradas.

III

La historia inconclusa del sistema e interrogantes para los años noventa

Francis Fukuyama ha declarado recientemente que con el derrumbe del socialismo real en Europa oriental ha terminado la historia de la humanidad, o sea, se inicia la paz eterna del capitalismo omnipresente. El desarrollo del sistema centro-periferia desde que fue acuñado el término por Prebisch y la CEPAL en 1949 —es decir, en los cuatro decenios de posguerra— muestra que ésta es una visión sesgada y voluntarista. Nuestra generación, de viejos ahora y jóvenes esperanzados al iniciarse la paz mundial, vivió varios fracasos y frustraciones tanto de las prognosis triunfalistas como de las catastrofistas. Recuérdese, por ejemplo, el orgullo y la ambición de los jóvenes pue-

blos africanos liberados del yugo colonial y las posteriores guerras tribales y hambrunas masivas o cuánto nos ufamamos ante la hazaña de la OPEP en 1973, la afluencia ilimitada de petrodólares y la aceptación por la Asamblea General de Naciones Unidas del Nuevo Orden Económico Internacional, de las Estrategias de Desarrollo para los decenios de los años setenta y ochenta, de programas de la UNCTAD, etc., y la actual década perdida para la región o, recientemente, los esperanzados programas australes de los gobiernos posdictatoriales en Brasil, Argentina y Perú y el actual caos económico y social en esos países.

Por el lado catastrofista, permítase al autor

sólo un comentario personal y autocrítico, que es la antítesis de la postura de Fukuyama: la generación de estalinistas checoslovacos y, después de la ocupación rusa en 1968, de reformistas, revisionistas y *traidores de la causa*, vivió y militó bajo dos consignas falsas. Y nótese que éstas fueron compartidas por gran parte de la izquierda europea y latinoamericana. La primera fue: llegar al final de la historia del capitalismo mundial, en la fase actual de su crisis general —agudizada por el neoimperialismo, la transnacionalización global, la lucha entre las clases y naciones ricas y las explotadas y dominadas—, etc. De acuerdo con Stalin, Krushov, etc., los planes quinquenales del Partido y del Estado permitirían *dognat* y *podognat*, o sea, alcanzar y superar a las economías del imperialismo decadente y, particularmente, a la estadounidense y llegar a la revolución socialista mundial, con modelos leninista y soviético, o maoísta chino, o castrista cubano.

La segunda tesis catastrofista, la de los opositores locales de los gobiernos comunistas, compartida por destacados kremlinólogos y estadistas de Occidente era: no es posible lograr desde dentro, ni por medios pacíficos, un cambio sistemático profundo en una Europa oriental dominada por el aparato administrativo y militar de una superpotencia imbuida de la doctrina Brezhnev. Resultado conocido: la perestroika de Gorbachov y las revoluciones de terciopelo en Europa oriental, con la excepción del terror desesperado en la tiranía de Ceausescu y, en Asia, de la masacre de Tianamen.

La suerte de las posturas categóricas —triumfalistas o catastrofistas— muestra que la historia de la humanidad y del sistema centro-periferia no termina, como dice Fukuyama, con acontecimientos puntuales, aunque ellos marquen decisivamente el curso de un lapso determinado de la historia. Al contrario, sostenemos, de acuerdo con nuestro gran amigo y maestro Aníbal Pinto, que el mayor desafío para el analista estriba en que la historia del sistema centro-periferia está inconclusa. Así ocurre también con el pensamiento de Raúl Prebisch y de sus modestos discípulos. La previsión de Francis Fukuyama lleva implícita la tesis, compartida por muchos hombres públicos e intelectuales, no sólo del Centro

sino que también de América Latina, de que la validez del enfoque centro-periferia ha terminado para todos los que aceptan universalmente y *ad aeternum* el pensamiento neoliberal, aunque con algunos de sus múltiples calificativos. La labor de la CEPAL en los últimos años, y, particularmente, el programa gubernamental común adoptado en Caracas, sobre la transformación y modernización con equidad, refutan también esa opinión triunfalista para los llamados *Chicago Boys* y catastrofista para los cepalinos de cuño prebischiano.

Es más, destacados personeros no se reunieron en Caracas para rendir un homenaje nostálgico a Raúl Prebisch, ni para justificar sus planteamientos propios con una de las muchas obras del Maestro, al estilo del aprovechamiento selectivo de los dogmas del Marx joven y viejo, sino que para desarrollar el pensamiento inconcluso de la CEPAL de Prebisch, en una discusión abierta e innovadora.

Entre los interrogantes que nos podríamos plantear con miras hasta fines del siglo, figuran los siguientes:

- ¿Llevarán las nuevas situaciones en la producción, el comercio y las finanzas mundiales a la agudización de la competencia intercapitalista y al surgimiento de un nuevo centro principal?, ¿o a un mayor equilibrio multipolar regulado o coordinado?
- ¿Cómo será el sistema sin los centros principales?
- ¿Cuál será la vinculación con el persistente poder hegemónico militar de las dos superpotencias?
- ¿Qué efectos sobre la periferia tendrán los profundos cambios geopolíticos en la creación del mercado común europeo, con Alemania unificada y, posteriormente, el ingreso sucesivo en él de los países de Europa oriental; en el establecimiento de bloques o la integración de Norteamérica, México y, a la larga, otros países de la región de acuerdo con la iniciativa de Bush; y en el proceso de integración en el sur y sudeste asiáticos bajo la égida del Japón?

La historia del sistema centro-periferia está realmente inconclusa.

Bibliografía

- Kñakal, Jan (1989); *Las empresas transnacionales y los gobiernos frente a la transformación productiva y tecnológica en América Latina* [Presentado al III Congreso Nacional de Economía de España, la Coruña, 5 a 8 de diciembre de 1989].
- _____ (1988); "El sistema centro-periferia ante el shock energético y la crisis de la deuda", CEPAL (Borrador preparado para la Secretaría Ejecutiva), noviembre.
- _____ (1987); El bloque socialista europeo y el sistema centro-periferia, *Pensamiento iberoamericano*, N° 11, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero-junio.
- Pinto, Aníbal y Jan Kñakal (1973); *América Latina y el cambio en la economía mundial*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Pinto, Aníbal (1980); *La internacionalización de la economía mundial: una visión latinoamericana*, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), Ediciones Cultura Hispánica.
- _____ (1965); Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano, *El trimestre económico*, vol. xxxii (1), N° 125, México D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- Prebisch, Raúl (1962); El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, *Boletín económico de América Latina*, vol. vii, N° 1, Santiago de Chile, febrero. [Publicado originalmente como introducción al *Estudio económico de América latina*, 1949. Nueva York, Naciones Unidas.] (E/C.N. 12/0164/Rev. 1, N° de venta: 1951. II G.1).

Las primeras enseñanzas de Raúl Prebisch

*Aldo Ferrer**

El artículo recuerda dos pasajes de la relación del autor con Prebisch. El primero, se refiere a sus enseñanzas en la Universidad de Buenos Aires en 1948 y, el segundo, a su gestión como asesor económico del gobierno argentino que sucedió al derrocamiento del Presidente Perón en 1955.

A partir de su desacuerdo con el pensamiento económico tradicional, Prebisch —como operador de la política económica de Argentina en la década de 1930— fue buscando respuestas que permitieran resolver el fuerte desequilibrio de los pagos externos. Para ello debía explorar terreno nuevo en las políticas fiscal, cambiaria y monetaria. En este esfuerzo, Prebisch fue uno de los primeros economistas que tomó nota de la revolución keynesiana y la difundió en América Latina. A partir de estas reflexiones llegó a elaborar una visión respecto de la industrialización y la intervención del Estado en las operaciones de cambios internacionales y en otros mercados.

En 1955 se llamó Plan Prebisch a un conjunto de propuestas que él presentó al nuevo gobierno argentino. En las nuevas circunstancias, la primera preocupación de Prebisch fue la de restablecer los equilibrios macroeconómicos mediante un proceso de ajuste. Estas sugerencias para el corto plazo encontraron bastante resistencia en la Argentina, país donde hasta hoy se conservan ambas imágenes de Prebisch.

*Profesor de Política Económica de la Universidad de Buenos Aires.

Raúl Prebisch fue mi profesor de Economía Política en la Universidad de Buenos Aires en el año de 1948. Desde entonces y hasta el fin de su vida mantuve con mi antiguo maestro una relación de amistad y afecto no desprovista de algunas discrepancias sobre la política económica argentina. En estas notas rememoro dos momentos de mi relación con Prebisch: sus primeras enseñanzas en la Universidad y su gestión como Asesor Económico del gobierno argentino después del derrocamiento de Perón en 1955.

Cuando se iniciaron las clases del año lectivo de 1948, circuló en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, la versión que Raúl Prebisch reasumía su cátedra de Dinámica Económica. El economista se había distanciado de sus tareas docentes al tiempo de su renuncia a la Gerencia General del Banco Central, después del golpe militar de 1943. El regreso de Prebisch generó considerable expectativa. La mayor parte de los alumnos teníamos una reacción visceral contraria a los regímenes conservadores a los cuales Prebisch había servido en importantes posiciones públicas. Sin embargo, su prestigio académico lo colocaba por encima de las contingencias de la vida política.

El primer día de clases, a mediados de marzo, Prebisch entró al pequeño anfiteatro ubicado en la intersección de la Avenida Córdoba y Junín, frente al lugar que ocupa actualmente la Sala de Profesores. Ese día vi entrar a un hombre bien plantado, cabeza erguida y estatura mediana, que promediaba sus años cuarenta. Traje oscuro, camisa blanca y corbata clara, la elegancia estaba a la altura de su porte. Subió al estrado, observó la audiencia y con voz firme y pausada comenzó diciendo: "Señores, iniciamos hoy este curso en el cual me propongo presentar ante ustedes mis reflexiones sobre el comportamiento del sistema económico en las condiciones contemporáneas".

Simultáneamente con el curso, Prebisch dictaba un seminario. Allí había más oportunidad de dialogar e intimar con el profesor. En la primera reunión del seminario, Prebisch planteó un interrogante a los asistentes. Comenzó diciendo que estaba profundamente desilusionado con el pensamiento neoclásico, hegemónico en la enseñanza, la interpretación de los problemas y la fundamentación de la política económica. Enseguida preguntó: "¿A qué atribuyen ustedes esta reacción mía frente al pensamiento económico tradicional?". Por unos instantes la audiencia permaneció en silencio. Ante la espera expectan-

te del profesor, me animé a responder. "Doctor —dije—, la causa debe ser que ese pensamiento no ayuda a resolver los problemas del mundo real". Prebisch me miró y replicó: "Exactamente, así es". Se extendió entonces sobre los problemas que confrontó como operador de la política económica argentina en la década de 1930 y, especialmente, en la conducción del Banco Central. Explicó que el enfoque convencional resultó impotente para responder a las consecuencias de la crisis mundial y su impacto en la economía argentina. Entonces, a tientas y sin un marco de referencia teórico, fue buscando respuestas de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria que permitieran resolver el fuerte desequilibrio de los pagos externos ocasionado por el colapso del poder de compra de las exportaciones y la fuerte contracción de la producción y el empleo. En la realidad y en esta búsqueda, Prebisch promovió y aplicó políticas compensatorias que resultarían pioneras y cuyo fundamento, hacia la misma época, estaba desarrollando un profesor de Cambridge. Prebisch fue uno de los primeros economistas que tomó nota de la revolución keynesiana y la difundió en América Latina.

Cuando concluía cada sesión de seminario, Prebisch salía de la Facultad y caminaba hasta la esquina de Callao y Charcas, que había sido el sitio de la antigua sede de nuestra casa de estudios. Don Raúl fue siempre un gran caminador. Entre los factores explicativos de su excelente salud identificaba el caminar, ejercicio al cual, años más tarde, se le atribuirían funciones aeróbicas. Prebisch sabía esto por instinto antes de las teorías del Dr. Cooper y otros especialistas en la materia. Muchas veces acompañé a Prebisch en aquel trayecto.

Una de las tareas del seminario consistía en preparar monografías breves. Mi primer trabajo académico sobre economía fue encargado por Prebisch y consistió en un comentario del libro de Fritz Machlup sobre el multiplicador del comercio exterior. Al profesor le gustó y comentó al respecto: "Tiene Ud. un vocabulario bastante más amplio que la mayoría de los economistas, cuyo conocimiento del idioma es bastante mediocre". Prebisch siempre tuvo una justificada preocupación por las cuestiones estilísticas. La claridad de su lenguaje contribuye a explicar la repercusión de sus ideas. Sus trabajos se entienden. Esto es más de lo que puede decirse de los pro-

ductos intelectuales de buena parte de sus colegas que encierran la disciplina en ejercicios, frecuentemente estériles, reservados para entendidos.

A mediados de año concluyó el curso y el seminario. Poco después, el gobierno volvió a excluirlo de la cátedra. Así terminó su carrera docente en la Universidad de Buenos Aires. Prebisch buscó entonces nuevos horizontes fuera del país, los que lo proyectarían como el más notorio economista de América Latina y del mundo en desarrollo.

Las ideas que Prebisch difundió con sus escritos desde el ámbito de la CEPAL, las planteó por primera vez orgánicamente en la Universidad de Buenos Aires en 1948. No es casual que fuera un economista argentino el que iniciara la renovación teórica en América Latina. Nuestro país era hacia fines de la década de 1940 el más avanzado de la región. Dada su dotación de recursos naturales y humanos, la economía argentina había alcanzado, hacia 1930, los más altos niveles de ingreso e inserción internacional. El crecimiento ligado al mercado mundial había permitido, en el curso de siete décadas, abarcar a la mayor parte de la población activa. El estilo de crecimiento hacia afuera había alcanzado su máximo nivel de desarrollo en la Argentina antes de la crisis de los años treinta. El sistema financiero era el más sofisticado. Cuando estalló la crisis, existía un desarrollo del mercado de capitales mayor que en cualquier otro país de América Latina.

A fines de la década de 1920 las exportaciones representaban alrededor del 25% del PIB y las importaciones, una proporción semejante de la demanda agregada. Semejante grado de apertura implicaba una elevada vulnerabilidad a los cambios en el nivel de actividad en el mercado mundial y, en primer lugar, a los de la potencia hegemónica a la cual la Argentina estaba estrechamente vinculada. Esta inestabilidad inducida por el ciclo económico en el Reino Unido debió impactar en un observador sagaz como Prebisch. Otros rasgos de la experiencia argentina serían asimismo decisivos en la formación de sus ideas principales.

Cuando estalló la crisis, Argentina era un país subindustrializado a juzgar por el escaso peso relativo de la actividad manufacturera en relación con el ingreso per cápita del país y su población. De todos modos, registraba una diversifica-

ción considerable de su estructura productiva y una calificación apreciable en sus recursos humanos. El desarrollo alcanzado por la infraestructura energética, de transporte y comunicaciones, las industrias transformadoras de productos primarios orientadas a la exportación (frigoríficos, molinos, etc.), los talleres mecánicos y los servicios y manufacturas de apoyo al parque de bienes de capital y los servicios considerablemente sofisticados en una economía de elevado ingreso medio, conformaba una dotación de recursos humanos y un sistema productivo capaz de abordar empresas más complejas. Existían al mismo tiempo importaciones fácilmente sustituibles en la industria textil, alimentos elaborados, mecánica y química livianas y otras áreas de tecnología relativamente sencilla y baja densidad de capital.

En el orden mundial, al mismo tiempo, las principales economías estaban siguiendo políticas fuertemente intervencionistas y asignando al Estado responsabilidades desconocidas bajo el paradigma liberal preestablecido. En el caso argentino, el golpe militar de 1930 y los regímenes conservadores impuestos bajo el imperio del fraude y la exclusión de la expresión política mayoritaria, permitieron tener bajo control las pugnas distributivas y responder sin mayores problemas a los conflictos resultantes del proceso inicial de sustitución de importaciones.

En este escenario es explicable la viabilidad de un proceso de industrialización fundado en el mercado interno y la reducción del coeficiente de importación y la factibilidad, al mismo tiempo, de mantener bajo control los conflictos distributivos y preservar los equilibrios macroeconómicos. El optimismo respecto de la posibilidad de transformar la realidad a partir de las políticas públicas y de inducir un cambio de comportamiento de los actores sociales era una de las consecuencias posibles de tal contexto.

Este mensaje de confianza en las fuerzas propias para comprender el mundo y cambiarlo contribuye a explicar la difusión de las ideas primeras de Prebisch y, en seguida, del paradigma cepalino.

Este era el escenario. ¿Y cuál el personaje? En primer lugar, un hombre lúcido con una profunda vocación analítica dispuesto a comprender la realidad circundante más allá de los clichés teóricos convencionales. Prebisch tenía, además,

una rica experiencia operativa. Esto selló un rasgo distintivo de su carrera: comprender para actuar. Permanentemente, sin solución de continuidad, transitaba de la reflexión teórica a la conclusión propositiva relevante para la política económica. Desde la década de 1920 se destacó como un analista sagaz. En la siguiente, desempeñó puestos importantes en la conducción económica hasta su designación, en 1935, como Gerente General del recién creado Banco Central. Estos atributos personales y tal experiencia conformaban la personalidad del profesor que, aquella mañana de mediados de marzo de 1948, comenzaba sus disertaciones en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

¿Cuáles eran las reservas de Prebisch con el modelo neoclásico y su interpretación de las tendencias del mundo real de la temprana posguerra? ¿Qué conclusiones debían extraerse de la depresión de los años treinta que provocó el derrumbe del orden económico internacional y desembocó, finalmente, en la segunda guerra mundial? ¿Qué alcance tenía el replanteo teórico en marcha?

Hasta la crisis de 1930, el enfoque neoclásico prevaleció en la América Latina. El mismo garantizaba el ajuste de los pagos internacionales en condiciones de pleno empleo de los recursos disponibles siempre y cuando se mantuvieran políticas de libre cambio. La libertad de comercio y pagos internacionales permitía aprovechar las ventajas comparativas derivadas de la disponibilidad de recursos y aseguraba el equilibrio de los precios, la tasa de interés y el tipo de cambio. Cualquier desvío por imprudentes políticas de expansión del crédito interno y el gasto público, provocaba una caída de las reservas internacionales, la contracción de la base monetaria, el aumento de la tasa de interés, la caída de la demanda y, finalmente, el restablecimiento del equilibrio. Si el desvío inicial se producía por un cambio en las condiciones internacionales, por ejemplo, una caída de los precios de las exportaciones, la economía recorría el mismo camino de ajuste. El sistema permitía absorber los cambios en los ingresos reales de los factores de la producción y mantener la estabilidad del nivel general de precios.

La tentativa inicial de responder a los acontecimientos extraordinarios desencadenados por

la crisis mundial de los años treinta con ese andamiaje teórico provocó un desastre. La caída del comercio mundial y la crisis de los mercados financieros generaron un desequilibrio de los pagos internacionales inmanejable con las políticas convencionales. La pretensión de restablecer el equilibrio perdido mediante la contracción del gasto agravó la caída de la producción y el empleo. La resultante caída de las importaciones fue insuficiente para compensar la violenta disminución de las exportaciones. Con la notable excepción de la Argentina, la crisis de los pagos internacionales generalizó en la América Latina las decisiones unilaterales de moratoria sobre la deuda externa.

La década de 1930 dejó en la memoria colectiva de la región el convencimiento de que la crisis no era una fase más del ciclo económico. En la Argentina, desde mediados de la década de 1930, las políticas cambiaria, fiscal y monetaria, procuraron compensar los efectos de la contracción de las exportaciones y de las entradas de capitales sobre la demanda interna, la producción y el empleo. Por otra parte, comenzaban a influir en la región el replanteo teórico de Keynes, las políticas del *New Deal* y la creciente intervención del Estado para enfrentar las consecuencias de la crisis. El proteccionismo y los controles de cambios se generalizaron en los países industriales. En Alemania e Italia la crisis arrasó con los paradigmas teóricos y políticas convencionales y, además, con los sistemas democráticos.

La segunda guerra mundial introdujo conmociones adicionales en la América Latina. La interrupción de las fuentes tradicionales de importación provocó el aislamiento forzado de las economías de la región. La sustitución de importaciones fue una imposición de los hechos. Cada economía nacional respondió en función de su acervo industrial y tecnológico previo, la dimensión del mercado nacional, la capacidad de respuesta del sector público y la madurez del privado.

Cuando terminó la guerra, habían transcurrido quince años de considerables transformaciones en la estructura económica y la inserción internacional de América Latina. En el resto del mundo, la reconstrucción de posguerra en Europa y Japón se asentaba en políticas proteccionistas y en regulaciones sobre el comercio exterior y los pagos internacionales. La esfera de acción del

Estado se amplió con nacionalizaciones en el área financiera y políticas de ingresos fundadas en controles de precios y salarios.

En los últimos años de la década de 1940 se había desplomado el universo neoclásico predominante en la América Latina desde mediados del siglo XIX hasta 1930. Con el derrumbe de los paradigmas teóricos se desacreditaron las políticas tradicionales. La región carecía en aquel entonces de una teoría del desarrollo de largo plazo y del equilibrio en el corto plazo. El patrón oro, el libre cambio, la limitación de la intervención pública y el respeto a las virtudes de las leyes del mercado, no soportaron el embate de los tres lustros inaugurados en 1930 y cerrados con el fin de la guerra.

El terreno era fértil para la búsqueda de nuevas respuestas a los problemas del desarrollo y el equilibrio. El mayor aporte de Prebisch fue su decisión de comprender estos problemas desde nuestras perspectivas. Es decir, desde la realidad de lo que poco después definiría como los países periféricos. Tradicionalmente se había observado el universo económico con las teorías gestadas en los centros del sistema internacional. Esto impedía comprender la propia realidad y, consecuentemente, encontrar respuestas válidas a los problemas del crecimiento y la estabilidad. El costo de operar con ideas prestadas en los años de la crisis fue abrumador. No debía repetirse el error. Cuando, a partir de la década de 1970, el pensamiento otordoxo de cuño monetarista volvió a predominar en América Latina se comprobó, otra vez, cuán acertada era aquella intención de Prebisch.

En 1948, Prebisch estaba empeñado en explicar el comportamiento de los términos de intercambio entre las exportaciones primarias de la periferia y de manufacturas de los centros. A su juicio, era el principal factor revelador de la distribución de los frutos del progreso técnico en la economía mundial. La causa explicativa radicaba en la abundancia relativa de mano de obra en la periferia respecto de los centros. Por este motivo, en los países industriales, el aumento de la productividad generado por el progreso técnico era retenido por los factores de la producción mediante el aumento de los salarios reales y las ganancias. En la periferia, en cambio, era trasladado a los compradores mediante la baja de los precios relativos de las exportaciones. La posibili-

dad de aumentar el empleo a los mismos niveles de salarios reales impedía que el trabajo participara en los frutos del progreso técnico. Esta relación desigual entre el centro y la periferia cuestionaba la validez del paradigma neoclásico. Denunciaba, al mismo tiempo, la inequidad en el reparto de los beneficios de la división internacional del trabajo y de las ventajas comparativas determinadas por la dotación relativa de factores de la producción.

A su vez, la vigencia del patrón oro y la libre circulación de capitales sometía a los países de la periferia a las contingencias del ciclo económico en los centros industriales. El patrón oro sancionaba la impotencia de la periferia para responder a las variaciones producidas en las economías centrales del sistema. En tales condiciones, el proceso de ajuste era penoso e imponía un elevado costo económico y social a los países periféricos.

Si el orden económico mundial se comportaba de tal manera, las políticas librecambistas provocaban, en la periferia, el estancamiento económico de largo plazo y, en el corto plazo, la inestabilidad de la producción y el empleo, los precios y la distribución del ingreso. Del cuestionamiento frontal a estas consecuencias del funcionamiento del mercado surgía, inevitablemente, un rechazo al paradigma librecambista y una política económica alternativa. Como la especialización en la producción y exportaciones primarias era incompatible con la retención interna de los frutos del progreso técnico, era necesario crear otras actividades productivas y fuentes de empleo. Es decir, la industrialización era indispensable. Al mismo tiempo, dado que la libertad del movimiento de capitales y de los tipos de cambio provocaba un proceso de ajuste de elevado costo económico y social, era preciso regular el mercado de cambios y los movimientos de fondos con el exterior.

Todo esto venía ocurriendo de hecho desde la década de 1930. Tales fueron las respuestas *ad hoc* de la política económica de varios países de la América Latina frente a los problemas planteados por la crisis mundial. Pero a partir del replanteo teórico de Prebisch, esas políticas dejaban de ser decisiones transitorias hasta tanto se restableciera la "normalidad", es decir, el universo neoclásico. Desde entonces, la industrialización y la intervención del Estado en los cambios

internacionales y otros mercados se convirtieron en objetivos e instrumentos principales de la política económica. No eran medidas pasajeras de emergencia, sino políticas que buscaban transformar el sistema productivo y la inserción internacional mediante la intervención explícita del poder político en la asignación de recursos.

Estos planteos iniciales provocaron un efecto en cascada. Si la industrialización debía asumir el liderazgo del desarrollo era necesario observar qué habían hecho otros países de desarrollo industrial tardío respecto del que había liderado la primera revolución industrial, el Reino Unido. La experiencia de los Estados Unidos, Alemania, Japón y otros países, era reveladora. En todos los casos, la industrialización se apoyó en la protección del mercado interno y su reserva para la producción industrial. Por otra parte, la intervención del Estado no se limitó a imponer restricciones a las importaciones competitivas de la producción nacional. Abarcó otros instrumentos de apoyo, en particular, el financiamiento de la formación de capital.

En consecuencia, era necesario asentar la industrialización sobre el mercado interno y extender la acción pública a diversas áreas que convergían hacia el mismo objetivo industrialista. De este modo, el crecimiento hacia adentro contó, desde fines de la década de 1940, con una convincente argumentación teórica y, en algunos países, políticas cada vez más alejadas del paradigma librecambista.

La evolución de la política económica en las principales economías de la región, reforzó tendencias observables desde la década de 1930. El Estado emergió como un protagonista principal del proceso de desarrollo y su intervención se centró en tres áreas principales. Primero, la elevación de los aranceles, los controles de cambio y otras restricciones a las importaciones, para reservar el mercado interno a la producción nacional y viabilizar la sustitución de importaciones. Segundo, ampliar la infraestructura de transportes, comunicaciones y energía mediante la expansión de la inversión pública y la formación de empresas estatales en esos sectores y, crecientemente, en algunas industrias de base que demandaban fuertes inversiones de capital. Tercero, la aplicación de subsidios y, en particular, el manipuleo de los precios relativos, en favor de las industrias en expansión. Al concluir la década de

1940, las principales economías de la región contaban no sólo con una teoría que justificaba la intervención pública para realizar la industrialización y la transformación de la estructura productiva. Disponían, además, de un arsenal intervencionista que influía poderosamente en el funcionamiento de los mercados, la determinación de la producción y el ingreso, el comercio exterior, la formación de capital, los precios relativos y la distribución del ingreso.

Las enseñanzas de Prebisch en la Universidad de Buenos Aires tenían un contenido optimista. La empresa del desarrollo y el contexto internacional planteaba graves desafíos, pero era posible enfrentarlos con éxito a partir de un diagnóstico claro fundado en interpretaciones propias sobre la realidad.

No volví a ver a Prebisch desde su alejamiento de la Universidad hasta que, a principios de 1950, nos encontramos en Nueva York, en donde me desempeñaba como funcionario de la Secretaría General de las Naciones Unidas. En esos días, Prebisch estaba acordando su paso de la dirección de estudios de la CEPAL a la conducción de su secretaría ejecutiva. La Secretaría General de las Naciones Unidas era, en aquel tiempo, una de las usinas de las nuevas teorías del desarrollo y contaba entre sus funcionarios a economistas eminentes como Michael Kalecki y Hans Singer. Este último apadrinaría con Prebisch la teoría de la tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios. En Nueva York seguí muy de cerca las investigaciones pioneras de la CEPAL y publiqué mis primeros trabajos. Uno de ellos, sobre salarios reales y distribución del ingreso, en colaboración con el economista mexicano Horacio Flores de la Peña, que integraba el equipo de Kalecki. Los economistas principales de la CEPAL visitaban con alguna frecuencia la sede de la Secretaría General y en esas ocasiones establecí mis primeros vínculos de amistad e intelectuales con Celso Furtado y otros eminentes economistas latinoamericanos.

A principios de 1953, renuncié a mi cargo en las Naciones Unidas y regresé a Buenos Aires. Me incorporé entonces a la actividad política como afiliado a la Unión Cívica Radical, la presidencia de cuyo Comité Nacional ejercía un joven, talentoso y ascendente político, Arturo Frondizi. Eran esos los tiempos finales del primer gobierno peronista. El régimen se derrumbaba agobiado

por los conflictos desencadenados por sus propias políticas y por las fracturas existentes en la sociedad argentina.

Mis tareas en el partido eran las de asesor económico del Comité Nacional y del bloque de diputados nacionales, cuya presidencia ejercía Oscar Alende. En el equipo de asesores trabajábamos, entre otros, Norberto González, Federico Herschell y Samuel Itzcovich. Elaboramos diversos trabajos de apoyo a las posiciones críticas asumidas por el radicalismo. Desde las perspectivas que conformaban entonces el paradigma teórico que surgía en América Latina, criticábamos la irracionalidad de la política de ingresos del peronismo, el atraso de la inversión, el insuficiente desarrollo de la infraestructura y las industrias de base, el castigo a las actividades exportadoras y la apertura a la participación al capital extranjero que el gobierno estaba promoviendo en el petróleo y otros sectores. Es decir, criticábamos el peronismo por su inconsecuencia con varias de sus propuestas transformadoras iniciales. La crítica se ubicaba en el contexto del rechazo de las violaciones del peronismo a la legalidad democrática. En estos enfoques se asumían las posiciones "nacionales y populares" que el radicalismo había consagrado en la Declaración de Avellaneda de 1947. Uno de los principales exponentes de este pensamiento era el mismo Frondizi, cuyo libro *Petróleo y política* estaba enroldado en la corriente antiimperialista y progresista.

Estas referencias vienen a cuento para encuadrar la segunda evocación de mi relación con Prebisch. En septiembre de 1955, Perón fue derrocado y, al poco tiempo, el gobierno llamado de la Revolución Libertadora convocó a Raúl Prebisch, a la sazón Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Prebisch aceptó actuar como asesor económico sin asumir responsabilidades ejecutivas. Elaboró en los últimos meses de 1955 varios informes que presentó a las autoridades y fueron objeto de un amplio debate público. El primer trabajo fue el "Informe preliminar acerca de la situación económica". Más tarde presentó otros dos documentos: "Moneda sana o inflación incontenible" y "Plan de restablecimiento económico". Este conjunto de ideas y propuestas fueron identificadas en su tiempo como el Plan Prebisch.

El reingreso de Prebisch al campo de la política económica argentina se produjo en condicio-

nes diferentes a las observables cuando fue protagonista principal de la gestión económica del país, es decir, durante la década de 1930 hasta el golpe militar de 1943. El escenario era muy distinto por diversas razones. En primer lugar, el problema del desarrollo era más complejo que al tiempo del colapso del modelo primario exportador. La crisis del balance de pagos no obedecía primordialmente a la caída de la capacidad de pagos externos por la contracción del comercio mundial, sino al déficit estructural provocado por una industria volcada al mercado interno y dependiente de las divisas generadas por las exportaciones agropecuarias tradicionales. Hacia 1955, la industrialización, el crecimiento y el equilibrio externo se planteaban en otros términos, de los que Prebisch había conocido hasta 1943 como administrador de la política económica. En segundo término, la realidad social y política del país había cambiado profundamente. Las fuerzas sociales desatadas por el peronismo desde mediados de la década de 1940 planteaban la pugna distributiva y el manejo de la política de corto plazo en términos más complejos y difíciles de administrar que en el pasado. La inestabilidad política había radicalizado las posiciones. La derecha tradicional, ligada a la producción agropecuaria exportable, presionaba fuertemente por modificar los precios relativos en su favor mediante, sobre todo, la devaluación de la moneda. Al mismo tiempo, los trabajadores y las actividades urbanas pretendían aumentar su participación en el ingreso a través del incremento de salarios y los márgenes de ganancia de la industria y los servicios. La espiral precios-salarios-devaluaciones había generado hacia 1955 las condiciones de lo que más tarde se definiría como la inflación inercial. Por último, el Estado que Prebisch encontró en 1955 no era el que había dejado en 1943. Su tamaño era mucho mayor, intervenía profundamente en la distribución del ingreso y la asignación de recursos y padecía de una tendencia crónica al desequilibrio.

En tales circunstancias la primera preocupación de Prebisch fue restablecer los equilibrios macroeconómicos o, para usar una expresión bien conocida, poner la casa en orden. Esta era en verdad una condición necesaria para replantear con realismo la estrategia de desarrollo a partir del derrocamiento de Perón en 1955. Es comprensible que sus propuestas tropezaran con

la resistencia de los sectores populares, que se consideraron agredidos por la estrategia de ajuste, y de la derecha, que rechazaba las ideas transformadoras e industrialistas que Prebisch había popularizado desde su gestión en la CEPAL.

La Unión Cívica Radical adoptó una postura crítica frente al programa de Prebisch. Los jóvenes economistas asesores del Comité Nacional y de la representación del partido ante la Junta Consultiva, cuyo principal delegado era Oscar Alende, elaboramos diversos trabajos que proporcionaban argumentos y datos a los voceros del partido. El enfoque de Prebisch nos parecía muy conservador con un excesivo énfasis en el ajuste externo, la estabilidad de precios y las virtudes del capital extranjero y un juego más libre de las fuerzas de mercado. Criticábamos también las ausencias que detectábamos en las cuestiones estructurales y sociales y en otras que permitirían reforzar la posición argentina frente a los intereses foráneos.

Don Raúl estaba perplejo frente a las críticas de sus antiguos discípulos y, en el terreno teórico, epígonos de sus ideas medulares. Nosotros nos atrevíamos a suponer que cuando volvía a la Argentina a ocuparse de los problemas concretos e inmediatos de la economía nacional, renacía el antiguo funcionario del régimen conservador de la década de 1930, con sus viejos amigos y preocupaciones dominantes sobre las cuestiones monetarias y del balance de pagos. Lo cierto es que, a su vez, los conservadores tradicionales rechazaban las ideas que había desarrollado y propagado en la Argentina y la América Latina. Las posiciones de Prebisch sobre el manejo del corto plazo de la economía argentina, cuestión a la que volvió varias veces a lo largo de los años después de 1955, realimentaron las dudas de sus discípulos y de otros economistas que reconocían en él al pionero de las nuevas ideas del desarrollo. Mientras en el resto de América Latina y el Tercer Mundo, Prebisch es el principal exponente del pensamiento renovador, en la Argentina su figura conserva matices más complejos y contradictorios.

Poco tiempo después, me designaron Consejero Económico de la Embajada Argentina en Londres y, a mediados de 1956, formé parte de la delegación argentina a la reunión del ECOSOC en Ginebra. Allí estaba Prebisch, que había vuelto a sus funciones en la CEPAL y concluido sus funcio-

nes como Asesor Económico del gobierno revolucionario. Hablamos largo sobre las incidencias del año anterior y las posturas críticas del radicalismo. A Prebisch le preocupaban especialmente las críticas provenientes del campo "progresista". Traté de explicarle que el radicalismo buscaba una nueva síntesis integradora con las fuerzas populares del peronismo derrotado y un paradigma de política económica alejado de las recetas ortodoxas y asentado en propuestas de contenido "nacional y popular". Esto implicaba, desde luego, un manejo heterodoxo del corto plazo. Este, aun reconociendo la necesidad del equilibrio fiscal y la prudencia monetaria, se alejaba del énfasis que Prebisch colocaba en el proceso de ajuste y la reinserción del país en las corrientes financieras internacionales. Desde luego no lo convencí. Cuando concluyó su misión en Ginebra fui a despedirlo al aeropuerto. Lo encontré frente a un generoso almuerzo. Cuando concluyó con el buen vino y una variedad de quesos,

pidió café y ¡sacarina! Cuando advirtió mi sonrisa: "No se ría, me dijo, la sacarina, como la confesión de los católicos, exime los pecados".

En 1959, mientras me desempeñaba como Ministro de Economía y Hacienda en el Gobierno de Alende en la Provincia de Buenos Aires, volví a encontrarme con Prebisch. A fines del año anterior, el Gobierno de Frondizi había firmado un convenio con el Fondo Monetario Internacional y estaba empeñado en una política fiscal y monetaria de signo ortodoxo. La desazón en las filas del radicalismo intransigente era grande. Cuando nos vimos en Buenos Aires, don Raúl me increpó: "¿Dígame, amiguito, me puede explicar ahora por qué criticaron mis propuestas?". En ese tiempo, la respuesta era difícil. Con la perspectiva histórica puede decirse que aquellas decisiones de Frondizi y Rogelio Frigerio formaban parte, como se diría ahora, de un "shock capitalista" de acumulación y crecimiento, pero ésta es harina de otro costal.

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, centrandolo en 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 déficits 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) *Refomas 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 prevalece. 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, guíen 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.

Bibliografía

- Balassa, B., G. Bueno, P.P. Kuczynski y M.H. Simonsen (1986): *Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- Barandiaran, E. (1988): The adjustment process in Latin America highly indebted countries, Banco Mundial, mimeo.
- Bitar, S. (1988): Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 34 (I.C/G. 1521-P), Santiago de Chile, abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1961): *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional* (E/CN. 12/0582/Rev. 1), Santiago de Chile, junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 61.II.G.6.
- _____ (1990): *Transformación productiva con equidad* (I.C/G. 1601 (SES. 23/4)), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s. 90. II. G. 6
- Ffrench-Davis, R. (1988): Esbozo de un planteamiento neoestructuralista, *Revista de la CEPAL*, N° 34 (I.C/G. 1521-P), Santiago de Chile, abril.
- _____ (1990): Formación de capital y marco macroeconómico: bases para un enfoque neoestructuralista, O. Sunkel (ed.) (1990): *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- Figuroa, A. (1990): Desarrollo agrícola en América Latina, O. Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- Fritsch, W. (1990): El nuevo marco internacional: desafíos y oportunidades, O. Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- Gligo, N. (1990): Medio ambiente y recursos naturales en el desarrollo latinoamericano, O. Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- Lustig, N. (1988): Del estructuralismo al neoestructuralismo: la búsqueda de un paradigma heterodoxo, *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 23, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica CIEPLAN, marzo.
- _____ (1990): Equidad y desarrollo, O. Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- Meller, P. (1988): América Latina y la condicionalidad del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 23, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), marzo.
- Michalopoulos, C. (1987): World Bank programs for adjustment and growth, *Growth Oriented Adjustment Programs*, Washington, D.C., V. Corbo, M. Goldstein y M. Khan (eds.), Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial.
- Muñoz, O. (1990): El proceso de industrialización: teorías, experiencias y políticas, O. Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- Ocampo, J.A. (1990): Los términos del intercambio y las relaciones centro-periferia, O. Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- Ramos, J. (1984): *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 38 (E/CEPAL/G. 131-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s. 84. II. G. 11, agosto.
- _____ (1990): Equilibrios macroeconómicos y desarrollo, O. Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- Ramos, J. y O. Sunkel (1990): Hacia una síntesis neoestructuralista, O. Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- Rodríguez, C.A. (1989): Macroeconomics policies for structural adjustment, *Working Papers*, Washington, D.C., Banco Mundial, agosto.
- Rodríguez, E. (1990): La endogenización del cambio tecnológico: un desafío para el desarrollo, O. Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- Rosales, O. (1988): Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano, *Revista de la CEPAL*, N° 34 (I.C/G. 1521-P), Santiago de Chile, abril.
- _____ (1990): El debate sobre ajuste estructural en América Latina, *Economía de América Latina*, N° 20/21, México, D.F., Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE).
- Salazar, J.M. (1990): El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico, O. Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- Selowsky, M. (1989): Preconditions necessary for the recovery of Latin America's growth, trabajo presentado en el Latin America Meeting of the World Economic Forum, Ginebra, 22 y 23 de junio, mimeo.
- Sunkel, O. (ed.) (1990): *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- _____ (1990): Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro en, *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- Tokman, V. (1990): Mercados del trabajo y empleo en el pensamiento económico latinoamericano, O. Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- Williamson, J. (1990): The progress of policy reform in Latin America, *Policy Analyses in International Economics*, N° 28, Washington, D.C., Institute for International Economics, enero.

Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo

*Eric Calcagno**

El tema de los estilos de desarrollo representa una sistematización efectuada en gran parte en la CEPAL en épocas posteriores a las de Prebisch, pero que se asienta en los temas fundamentales de dos trabajos sobre el capitalismo periférico: la evolución de la periferia, su estructura social, la distribución del ingreso, la apropiación del excedente, el "contrapunto" entre centro y periferia, la crítica del liberalismo económico, la crisis y la transformación.

En la primera sección de este artículo se da una visión general de los estudios sobre los estilos de desarrollo y su vinculación con la experimentación numérica como instrumento de comprobación de hipótesis. En la segunda se analizan las interrelaciones entre los sistemas (capitalismo y socialismo), las estructuras (desarrolladas y subdesarrolladas) y los estilos de desarrollo. Parece provechoso establecer una distinción entre estas categorías de análisis, dada la confusión existente entre ellas y, sobre todo, dado el actual contrapunto entre el discurso que propicia la homogeneización (existe un único modelo posible, que es el neoliberal) y la posición pluralista, que reconoce la heterogeneidad vigente en distintos países, y que probablemente predomine en el futuro de acuerdo con las relaciones que se establezcan en cada sociedad. En la tercera sección se entregan algunas conclusiones sobre diversos aspectos de la conceptualización del desarrollo.

*Fue Director de la División de Comercio Internacional de la CEPAL y Director de la Oficina de CEPAL en Buenos Aires. Actualmente desempeña diversas labores de consultoría.

I

Los estilos de desarrollo

1. Definiciones

El estudio de las características cualitativas del desarrollo, en forma independiente o como complemento de la magnitud del crecimiento, fue una de las preocupaciones de la CEPAL y de sus principales teóricos. Se amplía así la definición de desarrollo, que implica mucho más que crecimiento, ya que no sólo se refiere al dinamismo de los principales agregados económicos, sino a su estructura y proyección política y social. El desarrollo "consiste en procesos de crecimiento y de cambio relacionados sistemáticamente entre sí" y "expresa una aspiración por una sociedad mejor".¹ De este modo, se incorporan elementos de poder político y económico, sociales, tecnológicos, sectoriales y regionales, que configuran el tipo de sociedad a la que se quiere llegar.

Dentro de este planteo global, Aníbal Pinto ha caracterizado al "estilo de desarrollo" como categoría de análisis, vinculándolo con los sistemas (capitalismo y socialismo) y con las estructuras (desarrolladas y subdesarrolladas). El estilo sería entonces la opción política, social y económica adoptada dentro de un sistema y estructura determinados.²

Se define como "estilo social" al modo de vivir, trabajar y evolucionar de una sociedad, que incluye un estilo de consumo, laboral, tecnológico, científico, artístico y de acción política. Si la sociedad deseada difiere de la actual, esencialmente en cuanto a las fuerzas productivas y su propiedad, es lógico que el vocablo "estilo" se parezca mucho a la expresión "modo de producción". Si hay influencias de antropólogos, historiadores o filósofos, coincidirá con alguna de las acepciones de "cultura".³ En el ámbito económico, se define al estilo de desarrollo como "la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y ma-

¹Véase Marshall Wolfe, *El desarrollo esquivo: exploraciones en la política social y la realidad sociopolítica*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1976, pp. 23 y ss.

²Véase Aníbal Pinto, "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre de 1976. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s. 76. II. G. 2, pp. 97 y ss.

³Véase Oscar Varsavsky, *Obras escogidas*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1982, p. 12.

teriales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios".⁴

Las utopías que forman parte de la historia humana constituyeron los equivalentes históricos de los estilos de desarrollo. En el fondo, se trata de orientar el desarrollo de acuerdo con ciertos valores, que en los años recientes han sido la justicia, la homogeneidad social, la autodeterminación nacional, el equilibrio ecológico, etc.

2. Breve historia de los estudios de estilos

En materia de estilos, los estudios latinoamericanos no sólo fueron sobresalientes, sino que precedieron a los de los países desarrollados. A principios de los años sesenta, en los países del Norte desarrollado se planteaba el problema de sostener el ritmo de crecimiento que habían alcanzado, para lo cual se aplicaban políticas keynesianas. En ese entonces, en los países subdesarrollados se cuestionaba la ortodoxia liberal que se pretendía imponer con las políticas del Fondo Monetario Internacional. Se caracterizaba a la estructura y funcionamiento del "capitalismo periférico" con un criterio global: "los fenómenos del desarrollo no pueden explicarse solamente con una teoría económica: hay que llegar a una teoría global que integre todos los elementos del sistema mundial del capitalismo. El capitalismo periférico es parte de este sistema mundial, pero tiene su propia especificidad".⁵ Aparecen entonces los "estilos de desarrollo", como una línea fecunda y autónoma de análisis de nuestros propios problemas y crisis. A continuación reseñaré el comienzo de esos trabajos en América Latina, que fueron realizados por el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, y la CEPAL en el decenio de 1960 y hasta mediados de los años sesenta.⁶

⁴Aníbal Pinto, *op. cit.*, p. 104.

⁵Véase Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 30 y 31.

⁶Una compilación de los principales trabajos se encuentra en Oscar Varsavsky y Alfredo Eric Calcagno (comps.), *América Latina: modelos matemáticos. Ensayos de aplicación de modelos de experimentación numérica a la política económica y las ciencias sociales*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1971.

Los estudios del CENDES fueron orientados por Oscar Varsavsky y su originalidad radica no sólo en haber sido pionero —los primeros trabajos se remontan a 1962—, sino en haber dotado a la concepción teórica de un instrumento para verificar las hipótesis. Mediante la elaboración y aplicación del método de experimentación numérica (que se define en el punto 3b de este capítulo) se dispuso de la herramienta apta para evaluar la viabilidad y consecuencias de estilos de desarrollo alternativos. Como ha sostenido con acierto el grupo del CENDES, "la posibilidad de hacer comparaciones teóricas entre estilos hipotéticos alternativos de desarrollo, era escasa y dudosa antes de la aparición de los modelos matemáticos detallados y la experimentación numérica"; "es hora que los aspectos cualitativos del desarrollo pasen al primer plano y es curioso que eso comience a hacerse con métodos numéricos".⁷

Los trabajos del CENDES son predominantemente metodológicos. Inicialmente se basaron en la tesis doctoral de Edward P. Holland, que contenía un esbozo de experimentación numérica aplicado a la economía de la India.⁸ Holland se instaló en Caracas en 1961 para trabajar en el CENDES, con el auspicio de Jorge Ahumada, su fundador, y Héctor Hurtado, Director de CORDIPLAN; después de tres años de labor, presentó el modelo V-2, que reproducía la historia económica venezolana entre 1950 y 1962.

Oscar Varsavsky, que analizó esos trabajos, constituyó en 1962 un grupo de "modelistas" en el Instituto de Cálculo de la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad Nacional de Buenos Aires. En 1963 ya funcionaba el primer modelo económico (MEIC-0).⁹ A fines de 1964, Oscar Varsavsky y Carlos Domingo decidieron realizar una aplicación sociológica del método y formalizaron la *Utopía* de Tomás Moro, que se programó y experimentó simultáneamente en Caracas y en

⁷Véase CENDES (Centro de Estudios del Desarrollo), Grupo de modelos matemáticos, "Estilos de desarrollo", *El Timestre Económico*, vol. 36, N° 144, México, D.F., octubre-diciembre de 1969, pp. 517 y 518.

⁸Véase Edward Holland, *Simulation of an economy with development problems*, Cambridge, MIT (Massachusetts Institute of Technology), 1961, tesis doctoral.

⁹El equipo estaba integrado por Arturo O'Connell, Helios Paulero, Jorge F. Sábato, Víctor Yohai, Néilda Lugo y Mario Malajovich.

Buenos Aires con la colaboración de Jorge F. Sábato. Al mismo tiempo, se aplicaron técnicas de experimentación numérica para formalizar modelos económicos —con la incorporación de variables sociales— para Chile (1965) y Bolivia (1968).¹⁰ A mediados de 1966 se organizó un nuevo grupo de modelos matemáticos en el CENDES de Caracas, dirigido por Oscar Varsavsky, que construyó una serie de modelos que fueron utilizados por CORDIPLAN (Prod-ingre, Dem y Educ).¹¹ La CEPAL presentó a su decimocuarto período de sesiones (Santiago de Chile, 1971) el trabajo preparado por el Centro Latinoamericano de Proyecciones Económicas sobre “un modelo para comparar estilos de desarrollo o políticas económicas optativas”.¹² La Oficina de la CEPAL en Buenos Aires comenzó en 1975, también bajo la dirección de Varsavsky, la elaboración de un modelo de la economía argentina, con fuertes implicaciones sociales y económicas, que debió interrumpirse a mediados de 1976.

En 1966 José Agustín Silva Michelena realizó en el Instituto Tecnológico de Massachusetts una aplicación del modelo de *Utopía* a una sociedad real (la venezolana).¹³ El trabajo sobre *Utopía* estimuló a Oscar Cornblit, Torcuato Di Tella y Ezequiel Gallo a la elaboración y aplicación de un

modelo de cambio político en América Latina.¹⁴ En 1972, Alfredo Eric Calcagno, Pedro Sáinz y Juan de Barbieri publicaron *Estilos políticos latinoamericanos*, sobre la base de las clases dictadas por los autores en FLACSO entre 1966 y 1969, trabajo en el que se formulaba un modelo de experimentación numérica y se lo aplicaba a casos concretos de la experiencia política latinoamericana.¹⁵

En la filial de la Oficina Sanitaria Panamericana, en Santiago de Chile, Mario Testa elaboró un modelo de salud.¹⁶ Asimismo, el proyecto conjunto CEPAL-ILPES desarrolló un modelo demográfico para estudiar problemas de integración, bajo la dirección de Angel Fucaraccio.

Los desarrollos conceptuales se iniciaron en el CENDES y se concretaron posteriormente en la CEPAL y, sobre todo, en los trabajos de Oscar Varsavsky. Los ejes están expuestos en los libros *Proyectos nacionales* de Oscar Varsavsky y *El desarrollo esquivo* de Marshall Wolfe y en los artículos de Aníbal Pinto, Marshall Wolfe y Jorge Graciarena.¹⁷ Posteriormente, en los años setenta, esta orientación teórica confluye con los estudios sobre el enfoque unificado del desarrollo, de la Secretaría de las Naciones Unidas y con los trabajos sobre la Estrategia Internacional del Desa-

¹⁰Véase Juan De Barbieri y otros, *Modelos para estudios de inflación en Chile*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 1965; Mario La Fuente y Arturo Núñez del Prado, *Modelo de experimentación numérica para la formulación de políticas de corto plazo en Bolivia*, La Paz, Ministerio de Hacienda, 1968.

¹¹Véase CENDES (Centro de Estudios del Desarrollo), Grupo de modelos matemáticos, *Modelo para planificación a mediano y largo plazo*, PROD-INGRE, serie Documentos de Trabajo, N° 4, Caracas, 1968. El equipo dirigido por Varsavsky estuvo integrado por técnicos que se renovaban con frecuencia: entre los que contribuyeron de manera significativa están José Bianciotto, Roberto Frenkel, Luis Leal, Luis Marzulli, Arturo O'Connell, Juan P. Pérez Castillo, Mario Testa y Lourdes Yero; y por CORDIPLAN (Oficina Central de Coordinación y Planificación), Héctor Hurtado, Jorge Trebino, Mauricio Valery y Lincoln García.

¹²CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Un modelo para comparar estilos de desarrollo o políticas económicas optativas* (E/CN. 12/0907), Santiago de Chile, abril de 1971.

¹³Véase José Agustín Silva Michelena, “Venutopia I: modelo experimental de un sistema político nacional”, *Cambio político en Venezuela*, Caracas, Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), 1967.

¹⁴Véase Oscar Cornblit, Torcuato Di Tella y Ezequiel Gallo, “Un modelo de cambio político para América Latina”, *Desarrollo Económico*, vol. 7, N° 28, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), enero-marzo de 1968.

¹⁵Véase Alfredo Eric Calcagno, Pedro Sáinz y Juan De Barbieri, *Estilos políticos latinoamericanos: un método de análisis y nueve casos*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1972.

¹⁶Véase Mario Testa, “Formulación de políticas de salud”, Santiago de Chile, Centro Panamericano de Planificación de Salud, 1975, mimeo; *Saude em debate*, N° 1, Rio de Janeiro, 1976; y, M. Bernacchi y otros, “Modelos numéricos: su aplicación para el análisis de una política de financiamiento de la atención médica”, *Atención Médica*, vol. 1, N° 3/4, Buenos Aires, diciembre de 1972-marzo de 1973, pp. 70 a 136.

¹⁷Véanse Oscar Varsavsky, *Proyectos nacionales: planteo y estudio de viabilidad*, Buenos Aires, Ediciones Periferia, 1971; Marshall Wolfe, *El desarrollo esquivo...*, op. cit.; Aníbal Pinto, “Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina” (ECLA/IDE/DRAFT/103), Santiago de Chile, CEPAL, diciembre de 1973 y edición corregida y ampliada en 1976, op. cit.; Marshall Wolfe, *Styles of development*, Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, CEPAL, enero de 1974, mimeo; y Jorge Graciarena, *A propósito de los estilos de desarrollo: una nota heterodoxa*, Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, CEPAL, 1975.

rrollo. Entonces comienzan a elaborarse en los países desarrollados los estudios sobre "otro desarrollo"; sin embargo, estas investigaciones se concentran en lo conceptual y carecen del instrumental matemático para proyectar hacia el futuro y verificar las hipótesis.

3. Confluencia del análisis teórico y del método: los estilos y la experimentación numérica

a) Los estilos de desarrollo

Los estudios latinoamericanos sobre estilos de desarrollo se caracterizan por la confluencia del análisis del grado de satisfacción de las necesidades de los distintos sectores de la población que configura el estilo de desarrollo, con el instrumental matemático para reproducir la realidad y verificar las hipótesis. En este aspecto seguiré el análisis de Oscar Varsavsky.¹⁸

Se comienza por definir las necesidades que la sociedad debe considerar para satisfacerlas —o no— en alguna medida y que se refieren a: i) necesidades físicas: alimento y vestuario; vivienda, su equipamiento y servicios; otros bienes durables; salud; transporte y otros servicios personales; ii) necesidades sociales: seguridad social, incluso solidaridad e integración; acceso a la información y comunicación globales; núcleo social básico (familia y/u otros); forma de urbanización; igualdad en la distribución del producto y del prestigio; libertades individuales garantizadas y organización de la vida individual; limitar y distribuir el tiempo trabajado para cada edad; iii) necesidades culturales: educación y capacitación; ocio recreativo y deporte; ocio creativo, innovador (científico, artístico, artesanal); imagen del mundo; satisfacción en el trabajo (condiciones materiales, estímulos, alienación); iv) necesidades políticas: participación en decisiones de diversos tipos y niveles; autonomía nacional de diversos tipos, y papel del país en el mundo; propiedad personal (garantía y límites); política de desarrollo regional para el país; libertad para cambiar de proyecto nacional y legado final de recursos; métodos de solución de conflictos sociales; política para el tamaño y la estructura de la

¹⁸Véase Pedro Sáinz y Alfredo Eric Calcagno, prólogo de *Obras escogidas*, Oscar Varsavsky, *op. cit.*, pp. 12 y ss.

población; estructura institucional (organización y clase de instituciones).¹⁹

Una vez determinadas las necesidades, se clasifican los grandes grupos de población de acuerdo con la medida en que las satisfacen. De allí surge una primera tipificación de estilos según "si la producción está dirigida hacia las necesidades de la población o hacia las necesidades de las mismas empresas y de quienes las controlan. Aparecen así dos clases de estilos que llamamos, con poca elegancia, 'pueblocéntricos' y 'empresocéntricos'".²⁰

En seguida, se trata de determinar la viabilidad de determinadas estrategias para satisfacer las necesidades enumeradas en la medida deseada. Primeramente, se trata de comprobar si existe viabilidad física, es decir, si los recursos de los que se dispone —naturales, humanos, tecnológicos y de capital— son suficientes para producir los bienes y servicios requeridos. En segundo lugar, si es viable socialmente, o sea, si es compatible con la actitud y las tradiciones de los grupos sociales y la organización institucional. Por último, se considera la viabilidad política (incluyendo los aspectos ideológico y militar), que consiste en saber si se cuenta con el apoyo de fuerzas políticas con el poder necesario para ejecutarlas.²¹

b) La experimentación numérica

Los modelos de experimentación numérica son modelos realistas de sistemas sociales grandes aplicables a temas como el desarrollo económico, los conflictos sociales, las estrategias políticas, la evolución de las civilizaciones o los desequilibrios económicos. Se emplean como criterio de decisión cualitativa: elegir entre unas pocas alternativas de acción, cuyos efectos el modelo ayuda a comparar.²²

El modelo utilizado en los experimentos realizados en la CEPAL "se basa en un esquema contable, que se calcula año a año con ayuda de coeficientes, propensiones, elasticidades y tasas que son las usuales y sobre las que existe abundante

¹⁹Oscar Varsavsky, *Proyectos nacionales...*, *op. cit.*, pp. 34 y 35.

²⁰Oscar Varsavsky, *Obras escogidas*, *op. cit.*, p. 25.

²¹*Ibid.*, p. 23.

²²*Ibid.*, pp. 352 a 355.

información obtenida directamente o por comparaciones internacionales, y que permiten formular sin mucho riesgo algunas conjeturas razonables. En esencia, sólo se trata de reproducir los cálculos y razonamientos usuales, pero —y ésta es la razón de ser del modelo— de modo integrado, en un esquema coherente y de fácil manejo”. “El modelo permite calcular los efectos de políticas complejas, formadas por varias medidas simultáneas cuyas consecuencias no son siempre convergentes, de modo que sus efectos finales no pueden preverse intuitivamente; por ejemplo, no sería sencillo usar un esquema mental o intuitivo para prever la viabilidad y las consecuencias de una política que quiera combinar una tecnología que haga uso intensivo de la mano de obra con un mejoramiento de la distribución del ingreso que a su vez cambie la estructura sectorial de la demanda e invierta la tendencia de las necesidades de importaciones. Es necesario recalcar que el grado de confianza que merezcan los resultados cuantitativos dependerá de la exactitud de los datos e hipótesis que se posean sobre los ‘coeficientes técnicos’ (por ejemplo, productividad del trabajo y del capital, promedio de vida útil, coeficientes de insumos, sustitución de importaciones, cada uno de ellos desagregado por sector y tecnología)”.²³

El modelo permite efectuar estudios comparativos de políticas, análisis de sensibilidad de los parámetros, análisis de razonabilidad (búsqueda de los valores razonables de los parámetros que harían viable una política deseable) y un constante mejoramiento de los resultados. Además, puede considerarse de modo coherente el corto y largo plazo. Se analizan de modo simultáneo las características básicas, los métodos, los resultados y los costos. Los estudios realizados en el CENDES se refirieron a tres estilos de desarrollo: el creativo, el consumista y el autoritario. La descripción que sigue es la reseñada por el grupo de modelos matemáticos del CENDES.²⁴

El estilo creativo asigna un valor prioritario al desarrollo de la capacidad creadora, y por lo tanto a la educación. Su meta es una cultura

autónoma, no aislada, pero crítica y creadora. Se desalienta el seguidismo a los países desarrollados. Aumenta mucho el empleo y como los salarios reales no bajan, se perjudica a las empresas en cuanto a costos salariales, no en cuanto a mercado. El Estado toma mayor participación en la producción. Los salarios tampoco suben, pero a ellos deben agregarse ingresos imputados por los servicios del gobierno y el abaratamiento de la comercialización. Los servicios privados y el agro bajan su participación en el producto; suben los servicios públicos, la construcción y la industria en todas sus ramas. La política impositiva es muy dura y progresiva para poder financiar el costo de la educación, la salud y otros servicios gratuitos. Se desalientan las inversiones extranjeras.

El estilo consumista se propone alcanzar a los países desarrollados. O sea, se aspira a una sociedad de bienestar, donde se estimula la diversificación de bienes de consumo y se trata de crear un mercado para ellos. Su cultura es “seguidista”: imitadora de los grandes países en hábitos de consumo, moda, arte, ciencia y tecnología. Su organización es liberal-monopolista, con tecnologías copiadas, pero muy al día, y estímulo a las inversiones extranjeras. Poca intervención del Estado en la producción. La educación se considera un instrumento para formar los recursos humanos indispensables para su tecnología. La política de salarios es dual: por una parte deben aumentar para crear mercado interno, y por otra deben disminuir para exportar competitivamente en precios. Esto lleva a salarios bajos en las actividades dinámicas y altos en el resto. La política fiscal es más bien “progresiva”, pero debe estimular las inversiones extranjeras.

En el estilo autoritario los valores principales son la autoridad y el orden para el mantenimiento (con cierta dosis de modernización) de la sociedad tradicional. Se desea una nación fuerte, pero el realismo obliga a aceptar el liderazgo y patrocinio de algunos de los grandes bloques mundiales. Su cultura es una mezcla de valores tradicionales y seguidismo. Creará infraestructura estratégica (comunicaciones) e industria pesada, aunque sea con capital extranjero. La productividad del trabajo aumenta lentamente, los salarios a un ritmo algo menor. Gran aparato burocrático y de seguridad (interna y externa), facilitados por presión del desempleo. Poca participación del Estado en la producción, salvo en la industria

²³Véase CEPAL, *Un modelo para comparar...*, *op. cit.*, pp. 4 y 5.

²⁴Véase CENDES, Grupo de modelos matemáticos, “Estilos de...”, *op. cit.*, p. 519.

pesada y militar. En el crecimiento del producto el factor más dinámico es el gobierno; luego la construcción. Industria y servicios mantienen su participación y el agro la baja algo.

En los experimentos numéricos realizados tanto en el CENDES como en la CEPAL se analizó en detalle la viabilidad y consecuencias de cada esti-

lo y se llegó a la conclusión de que todo plan de desarrollo exige la elección previa de un estilo de desarrollo como marco de referencia. Y que ese estilo debe estar expresado de manera concreta en términos de variables económicas, dándoles un contenido cualitativo lo más explícito posible.²⁵

II

Sistemas, estructuras y estilos

1. Enfoque general

En un momento en que suele negarse la posibilidad de soluciones económicas y sociales alternativas a las vigentes, parece conveniente utilizar los estilos de desarrollo como instrumentos de observación de la realidad. En el estudio que sigue, utilizaré las categorías de análisis establecidas por Aníbal Pinto, que distingue sistemas, estructuras y estilos.²⁶

Los sistemas —capitalismo y socialismo— difieren sobre todo en el arreglo institucional y en la estructura sociopolítica. En el ámbito económico, su contraste básico residiría en la "importancia relativa del gasto público y del privado, tanto de consumo como de inversión. En un caso, el capitalista, la composición y la dinámica de la demanda están vinculadas principalmente a las directrices del mercado en materia de consumo e inversión privados y a la rentabilidad de la asignación de recursos. En el otro, el socialista, el elemento principal son las resoluciones del Estado (o el Plan) respecto a la inversión y el consumo público-colectivo".²⁷

Una segunda categoría deriva de la clasificación entre países desarrollados y subdesarrollados. "Se trata en lo esencial, de una diferencia de estructuras y, como consecuencia, de funcionamiento y de colocación y relaciones (dominantes o subordinadas) en el esquema mundial".²⁸

"Dados esos contextos de sistema y estructura y a causa de una variedad de elementos significativos, dentro de cada una de esas agrupaciones generales se perfilan estilos muy diversos y específicos, que se manifiestan en todos los niveles de la vida social".²⁹ El cuadro 1 muestra una variedad de estilos dentro de los sistemas capitalista y socialista y de estructuras desarrolladas y subdesarrolladas. Se procura señalar los rasgos fundamentales de modelos globales coherentes y, consecuentemente, una lógica fundamental dentro de un complejo sistema-estructura; las alternativas que se citan no implican el planteo de dudosas antinomias, sino que procuran señalar los ingredientes que predominan en la solución de determinados problemas.

Las interrelaciones entre sistemas, estructuras y estilos pueden contribuir a sistematizar y aclarar algunas situaciones y conflictos actuales; por ejemplo, en qué medida el estilo liberal impide salir de una estructura (subdesarrollo); o cómo el estilo autoritario atenta contra un sistema (socialismo).

En este trabajo me referiré únicamente a las relaciones de los estilos con el sistema capitalista, dentro de la estructura subdesarrollada. Debo excluir por razones de espacio la estructura desarrollada; y el análisis de la situación dentro del área socialista requeriría una información reciente de la que no dispongo.

2. Estilos en el capitalismo subdesarrollado

Me referiré únicamente a la situación general de

²⁵*Ibid.*, p. 538.

²⁶Véase Aníbal Pinto, *Notas sobre estilos...*, 1976, *op. cit.*, pp. 97 y ss.

²⁷*Ibid.*, p. 100.

²⁸*Ibid.*, p. 101.

²⁹*Ibid.*, p. 102.

América Latina, ya que el análisis de otras regiones y de países en particular, requeriría un examen mucho más exhaustivo.

a) *Algunas características*

i) Económicas y sociales

La situación socioeconómica latinoamericana está dominada por dos rasgos contradictorios: por una parte, por los enormes progresos realizados en los últimos 30 años, tanto en los resultados globales como en el surgimiento de nuevas estructuras económicas y sociales; y por la otra, por la heterogeneidad estructural, que lleva a que perduren enormes diferencias entre países, sectores y clases sociales.³⁰

Como se señala en un documento de la CEPAL que reseña lo ocurrido entre 1950 y 1984, "incorporación y exclusión, integración y desarticulación, modernización y heterogeneidad parecen tender a reproducirse casi como condición de funcionamiento de la modalidad", es decir, del estilo de desarrollo vigente. Se formaron así sociedades inequitativas, con muy distintos niveles de productividad y con una marcada concentración del poder y del ingreso. La asimetría y la vulnerabilidad rigieron las relaciones externas, y la antigua subordinación —basada en el inter-

cambio desigual— se agravó con la dependencia financiera y tecnológica.³¹

Dentro de este capitalismo subdesarrollado —para respetar el encuadramiento de sistema y estructura— se generan diversos estilos de desarrollo (cuadro 1).

ii) Políticas

Por definición, se trata de países dependientes del exterior y subdesarrollados internamente. De ello resulta que la función de articulación del Estado está determinada por aquello que se articula: un contexto internacional que coacciona para obtener la subordinación a las potencias hegemónicas; y una sociedad nacional con enormes desigualdades y con una gran concentración del poder y del ingreso. En términos de poder, sería lógico que el instrumento "articulador" y su política fueran la resultante de ese esquema de fuerzas y que, en consecuencia, respondiera a los intereses de los países desarrollados y de las oligarquías locales. Pero ese sistema no es compatible con la democracia; de modo que si se aspira a alcanzar un mínimo de legitimidad —es decir, a gozar de un cierto consenso popular— se plantea una contradicción entre poderes supranaciona-

³⁰Véase Alfredo Eric Calcagno, *El pensamiento económico latinoamericano: estructuralistas, liberales y socialistas*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1989, pp. 19 y ss.

³¹Véase CEPAL, "Transformación y crisis: América Latina y el Caribe 1950-1984", *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe* (L.C/L. 332 (SEM. 22/3)), vol. 1, Santiago de Chile, 1985.

Cuadro 1
ESTILOS DE DESARROLLO DENTRO DE SISTEMAS Y ESTRUCTURAS

Sistema	Estructura		
	Desarrollada	Subdesarrollada	
Capitalista	Político:	Conservadores Social-democracia	Oligarquía dependiente. Nacionalismo popular
	Económico:	Liberalismo. Economía mixta	Liberalismo. Economía mixta
	Social:	Desocupación. Ocupación.	Marginados. Integrados
	Cultural:	"American way of life". Originalidad	Imitación. Creatividad.
Socialista	Político:	Autoritarismo. Participación	Autoritarismo. Participación
	Económico:	Planificación centralizada. Mecanismos de mercado	Agricultura. Industrialización
	Social:	Satisfacción de consumos con privilegios. Consumos primarios masivos	Insatisfacción de consumos de mayor calidad. Satisfacción de necesidades básicas
	Cultural:	Apertura. Cierre	Imitación. Creatividad

les y grupos dominantes locales, por una parte, y la mayoría popular, por la otra.

Estas peculiaridades de los países subdesarrollados le dan un significado diferente a la función del Estado y otro sentido a los atributos de soberanía y de legitimidad. El enorme desequilibrio entre la soberanía potencial y la real, por una parte, y entre la legitimidad plena y la practicada, por la otra, se manifiesta en la falta de consenso social sobre las funciones del Estado y en la lucha despiadada por su control. Como la gama de lo posible es muy amplia, el Estado podría ser tanto el ejecutor directo de una política económica que favorezca a las clases populares, como el gerente de una política que garantice el orden necesario a la política tradicional de la oligarquía y a las empresas y bancos transnacionales. Más aún, esta función del Estado es irremplazable: no existe ningún otro instrumento al alcance de las fuerzas populares para imponer su política; e, inversamente, las fuerzas oligárquicas y transnacionales necesitan del Estado, no sólo para imponer una disciplina social, sino también para que financie y subvencione sus actividades.

b) Los estilos políticos

Los estilos políticos que están vigentes en América Latina o que podrían llegar a implantar-

se son: i) el capitalismo neoliberal; ii) la dictadura militar-oligárquica; iii) el nacionalismo popular; iv) el socialismo moderado; y v) el socialismo avanzado. Cada uno de estos regímenes tiene estructuras internas de poder y se combina con el contexto internacional (cuadro 2).³²

i) El capitalismo neoliberal

Regímenes de esta índole suponen el predominio de una constelación de fuerzas integrada por el capital financiero, las empresas transnacionales y nacionales grandes y los importadores y exportadores, con un notable debilitamiento de los empresarios y trabajadores del resto mayoritario, al menos en el ámbito de la constelación eco-social. En el plano político formal se mantiene la vigencia de la democracia. La función económica del Estado no es la que teóricamente se le asigna en el neoliberalismo, ya que lejos de ser neutral, dicta las normas que conviene al grupo hegemónico. Existe una subordinación de la es-

³²En este punto sintetizaré parte del trabajo que elaboramos en colaboración con Benjamín Hopenhayn, "Especulaciones sobre la estructura política de América Latina hacia el año 2000", *América en el año 2000. Situación social de América Latina en el año 2000*, Lima, Instituto Peruano de Estudios del Desarrollo, 1968, pp. 97 a 112.

Cuadro 2
INFLUENCIA DE LAS FUERZAS POLÍTICAS Y SOCIALES EN CADA ESTILO POLÍTICO

	Capitalismo neoliberal	Dictadura militar oligárquica	Nacionalismo popular	Socialismo moderado	Socialismo avanzado
Fuerzas políticas					
Poder ejecutivo	X	XXX	XXX	XX	XXX
Partidos políticos	XX	—	X	XX	—
Fuerzas sociales					
Empresarios del agro	XX	XX	X	—	—
Empresarios industriales	XX	X	XXX	XXX	—
Oligarquía financiera	XXX	XXX	X	X	—
Exportadores e importadores	XXX	XXX	X	X	—
Capital extranjero	XXX	XXX	X	X	—
Obreros industriales	X	—	XXX	XXX	XX
Campesinos	X	—	X	XX	XX
Marginados	—	X	XX	—	—
Fuerzas armadas	X	XXX	XXX	X	XX
Burocracia estatal	X	X	XXX	XXX	XXX

Nota: El grado de influencia oscila entre — (influencia mínima) y XXX (influencia máxima).

estructura productiva a la inserción internacional y el sector más dinámico de la economía es el ligado al comercio exterior. Además, se produce una redistribución regresiva del ingreso, por lo que pueden presentarse varias posibilidades: o bien el gobierno mantiene las formas democráticas y pierde las elecciones; o el régimen se desliza hacia formas políticas más espurias, en que mantiene las formas democráticas, pero desvirtúa el programa de gobierno para cuyo cumplimiento fue elegido, o manipula los medios masivos de comunicación; o se implanta una dictadura militar-oligárquica. Paralelamente, se practica una política asistencialista con quienes están en situación de miseria total para evitar protestas masivas o explosiones violentas de los marginados, mientras que el elevado número de desempleados resta poder de resistencia a quienes tienen trabajo.

ii) La dictadura militar oligárquica

En este caso se produce una situación económica similar a la anterior, pero con un régimen autoritario que no respeta el derecho a la vida y suprime o limita severamente las libertades individuales, sobre todo la de asociación con fines políticos y sindicales y la expresión de ideas. Los principales grupos sociales de sustentación son los mismos que en el caso anterior, pero existe un aumento del control político y la desaparición de los partidos y los sindicatos; ambos regímenes tenderían a implantar el mismo "estilo de desarrollo" por distintos medios. Puede producirse también una diferenciación según se acentúe el carácter tradicional o modernizante del régimen; en la primera situación prevalecerá el sector terrateniente y comercial, sobre todo el vinculado a las exportaciones; y en la otra lo hará el capital extranjero y la oligarquía financiera. En ambas puede producirse una disociación social, con la exclusión de la mayoría de la población.

iii) El nacionalismo popular

Tendría como base de sustentación a los trabajadores, los empresarios nacionales y parte de la clase media. El esquema económico se basaría en el mercado interno y en el regional latinoamericano, pero sin limitarse necesariamente a él, en la medida en que se logre desarrollar la competitividad no espuria en distintas ramas de activi-

dad. La función del Estado sería fundamental, tanto como conductor del proceso económico y como empresario. En el plano cultural, se estimularía el desarrollo tecnológico y los valores culturales propios.

iv) El socialismo moderado

Supone el ejercicio de una democracia interna basada en un sistema de partidos, unida a una acción vigorosa del Estado en el plano económico. Se trataría de un socialismo que tendería a limitar los conflictos externos y cuya base de sustentación sería un Estado democrático que responde a la organización de trabajadores y a los empresarios industriales pequeños y medianos. Se avanzaría en el proceso de nacionalización de los conglomerados industriales —sobre todo los transnacionales—, el sistema bancario y financiero, así como el comercio exterior.

v) El socialismo avanzado

Supone un sistema que supere la vieja jerarquía de clases con una mutación del marco externo, en el caso actual de América Latina. En todos los órdenes de la actividad económica, las principales empresas serían estatizadas y se pasaría a un régimen de administración autogestionario o centralizado.

c) *Los estilos económicos*

Los estilos económicos, ya bosquejados al considerar las estrategias globales, pueden esquematizarse en dos arquetipos; el neoliberal y el nacionalista popular. Cada uno de estos modelos tiene su "código genético" que se manifiesta no sólo en la concepción general, sino también en la inserción externa, en los agentes económicos preponderantes, en el perfil industrial y agropecuario, en la política de ingresos y en la acumulación de capital. Estos rasgos diferenciales se sintetizan en el cuadro 3. Recientemente, las notas distintivas más sobresalientes de estos estilos se refieren al sector financiero y a la función del Estado.

En el estilo neoliberal, se confía en la bondad del automatismo del mercado que pasaría a ser una fuente de razón y justicia; sin embargo, el desmesurado auge del sector financiero y su desvinculación con la producción, unido a la negación del fin ético de la política y la economía, ha

Cuadro 3
POLITICAS ECONOMICAS PROBABLES EN ESTILOS ECONOMICOS ALTERNATIVOS

	Estilo nacionalista popular	Estilo neoliberal
Modelo global de desarrollo	Modelo industrializador que privilegia el mercado interno y el latinoamericano. Nuevas ramas exportadoras sobre la base de mano de obra calificada. Fuerzas sociales de impulso: obreros y empresarios industriales nacionales; apoyo de gran parte de los asalariados de clase media. Importante acción del Estado. Pleno empleo.	Modelo primario exportador; exportaciones industriales, principalmente sobre la base de bajos salarios. Fuerzas sociales de impulso: sectores financiero, agropecuario e industrial nacional grande y el transnacional; apoyo de parte de la clase media no asalariada. Menor participación del Estado. Impulso a la actividad minero-extractiva para la exportación.
Inserción externa	Mayor autonomía con respecto a los principales países capitalistas desarrollados. Integración latinoamericana. Cooperación con otros países subdesarrollados. Control de cambios. Restricciones a las importaciones.	Relaciones estrechas con los países capitalistas desarrollados. Política productiva y cambiaria de fomento a las exportaciones. Desnacionalización de empresas públicas.
Agentes económicos	Acción preponderante del Estado. Impulso a los empresarios nacionales, sobre todo medianos y pequeños. Participación de los trabajadores.	Preponderancia de las empresas y bancos transnacionales y de los empresarios nacionales grandes. Acción del Estado en apoyo de esos grupos. Subordinación de los trabajadores.
Modelo industrial	Sector industrial fuerte e integrado, que busca en algunas ramas una competitividad internacional basada en el desarrollo tecnológico y, por ende, en el valor agregado de los productos y en la alta calificación de la mano de obra.	Impulso a las industrias de exportación sobre la base de incentivos públicos, salarios bajos y recursos naturales. Creación de enclaves exportadores.
Modelo agropecuario	Mejorar el control del comercio exterior. Estructura tributaria que impida el uso deficiente de la tierra. Apoyo a las mejoras tecnológicas.	Funcionamiento pleno del mercado. Apropiación y asignación del excedente por los productores y las empresas exportadoras. Impulso a las mejoras tecnológicas.
Política de ingresos	Redistribución en favor de los asalariados. Aumento de la recaudación fiscal mediante la tributación progresiva. Aumento del "salario indirecto". Aumento del empleo.	Redistribución en favor de los no asalariados. Estímulo a los exportadores. Aumento de la recaudación fiscal, manteniendo la preponderancia de los impuestos indirectos. Importante drenaje de recursos hacia el exterior.
Acumulación de capital	Utilización al máximo del ahorro interno y de los ingresos de exportación. Impedir delitos y abusos en contra del Estado en esta esfera y destinar esos fondos a la inversión.	Apropiación del excedente por los empresarios predominantes. Incentivos a la entrada de capital extranjero.
Pensamiento económico	Planificación económica. Preservación de la independencia nacional. Política de fuerte contenido social y regional. Privilegiar el trabajo y la producción frente a la especulación.	Fundamentación de la prevalencia del mercado. El Estado debe garantizar el orden. Los aspectos sociales son extraeconómicos y manejables a través del asistencialismo.

hecho surgir una nueva especie de capitalismo: el de rapiña, en el que sólo interesa obtener las mayores ganancias posibles.

En el estilo nacionalista popular, se procura fortalecer el Estado y aumentar sustancialmente su eficiencia en función de los objetivos nacionales (no con un criterio exclusivamente mercantil), como defensor de la soberanía nacional, ejecutor de la inversión pública y promotor de la auténtica inversión privada.

d) *Los estilos sociales*

Los estilos sociales corresponden a una estrategia global de segregación o exclusión, por una parte, y de integración, por la otra.

La estrategia de segregación parte de la base de que los actuales problemas no pueden solucionarse para toda la población dentro del esquema vigente. Como afirma Pedro Vuskovic, "el desequilibrio externo, la satisfacción de aspiraciones y demandas sociales, la superación de los déficit

en los diversos aspectos de la condición general de vida, las contradicciones entre avance técnico y magnitud del desempleo y subempleo de la fuerza de trabajo, no tendrían posibilidades de resolverse a partir de la crisis actual y las herencias del pasado, para todo el sistema económico o el conjunto de la población. En efecto, la limitación de los recursos susceptibles de movilizar, los condicionamientos externos y restricciones de todo orden, obligarían a una política de concentración y selectividad. De ahí que la clave estratégica de su puesta en marcha sea la de reunir y aplicar todos los recursos posibles en un pedazo de la sociedad, aceptando como contrapartida, supuestamente inevitable, alguna forma de marginación del resto".³³

La estrategia de integración implica la búsqueda de la homogeneidad social y la participación política, así como la satisfacción de las necesidades básicas de todos los habitantes; y la solidaridad es el eje de las relaciones sociales.

La situación actual tiende a la segregación. Su gravedad se refleja en el estudio de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad: "la falta de dinamismo económico, las modificaciones en la situación del empleo" (crecimiento del mercado informal de trabajo y deterioro del salario real), "y las restricciones del gasto público, contribuyeron en conjunto, de una u otra manera, al aumento de la pobreza extrema, especialmente en las áreas urbanas. Se estima, en términos muy generales, que en 1980 unos 112 millones de latinoamericanos y caribeños (35% de los hogares) vivían bajo la línea de pobreza; ese número aumentó a 164 millones en 1986, los que representaban aproximadamente 38% de los hogares. Asimismo, en la vasta mayoría de los países surgieron islotes de modernidad productiva, generalmente asociados a la exportación de bienes no tradicionales, que contrastan con el panorama de atraso".³⁴

³³Véase Pedro Vuskovic, "La situación actual y las perspectivas de América Latina", México, D.F., 1989, mimeo.

³⁴Véase CEPAL, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G. 1601 (SES. 23/4)), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s.90.ii.G.6., p. 36.

e) *Los estilos culturales*

Los estilos culturales pueden caracterizarse como imitativos o creativos. Se discute el avance del paradigma mundial del "american way of life" y de sus consecuencias culturales. Asimismo, se está implantando una "cultura de la especulación" que, originada en el ámbito económico, se extiende al político (los "apostadores" están reemplazando a los militantes) y al cultural. En este último, se está privilegiando la formación de élites competitivas y exitistas, sin compromisos éticos ni de solidaridad social.

En América Latina existe quizás mayor margen para la creatividad local, y habría que distinguir entre la presión de los medios de comunicación —en particular la televisión— y las expresiones culturales de alguna originalidad, algunas de las cuales tienen importantes raíces históricas.

f) *Las interrelaciones entre sistemas, estructuras y estilos*

En la realidad de los países subdesarrollados los estilos políticos, económicos, sociales y culturales son homogéneos; por ejemplo, en los casos citados en el cuadro 1, son coherentes los estilos citados en primer término (oligarquía dependiente, liberalismo, marginación e imitación), así como también lo son los mencionados en segundo lugar (nacionalismo popular, economía mixta, integración y creatividad). Esto no quiere decir que pueda cambiarse de estilo como de vestimenta, sino que se trata de procesos graduales, que se focalizan en ciertas áreas. Cada estilo tiene diferente grado de viabilidad y tiende a anclar o a salir del sistema o de la estructura vigentes.

En el ámbito político, los estilos capitalistas neoliberal y la dictadura militar-oligárquica son típicos de una estructura subdesarrollada y constituyen —más o menos abiertamente— una modalidad autoritaria del sistema capitalista. Se presenta con crudeza no ya la disyuntiva entre legitimidad política y acumulación económica (en otras palabras, gasto social o inversión productiva), que es más propia de los países desarrollados, sino otra más elemental de legitimidad política versus apropiación oligárquica del excedente por grupos locales o extranjeros. El estilo nacionalista popular introduce algunas modalidades del sistema socialista y procura escapar del subdesarrollo. Sería legítimo, pues tendría el apoyo

popular, pero chocaría contra la política de los centros financieros internacionales y de los grupos oligárquicos locales, que suelen ser los predominantes.

En el ámbito económico, si se consolida el capitalismo “de rapiña” y continúa la declinación del capitalismo productivo, se introduciría una importante variante en el sistema. Ya no podría hablarse de “capitalismo” sin apellido: sería indispensable caracterizarlo. En cuanto a la estructura, con el capitalismo “de rapiña” el país quedaría anclado en el subdesarrollo. En un estilo nacionalista popular, se practicaría un capitalismo productivo con ingredientes sociales —en primer término la equidad— y se avanzaría hacia un régimen de economía mixta.

En lo social, la disyuntiva se plantea entre exclusión o integración de la mayoría de la pobla-

ción. Si las políticas económicas y sociales llevan a una sociedad dual, el país se quedará en una estructura subdesarrollada; en cambio, con la integración social se daría un paso enorme hacia el desarrollo.

En lo cultural, la estructura subdesarrollada ofrece mayores resistencias a la difusión material efectiva (aparato cultural, televisión, aspiraciones que genera) del “american way of life”, que entre otros “detalles” requeriría un ingreso por habitante 10 veces superior al promedio latinoamericano; en general, estas pautas han calado hondo en los grupos sociales locales que efectivamente tienen esos ingresos. Para el resto, el desarrollo cultural significará una asimilación inteligente de la mejor cultura y tecnología internacionales y una valorización de la creatividad latinoamericana.

III Conclusiones

Esta reseña de los antecedentes y la metodología de los estilos de desarrollo así como de sus interrelaciones con los sistemas y estructuras, lleva a revalorizar este enfoque. Sus categorías de análisis, la orientación pluralista y cualitativa, el rigor técnico, la relevancia del examen estructural y de mediano y largo plazo, lo configuran como un excelente instrumento de análisis de la realidad; y su sentido dinámico refleja la cambiante realidad contemporánea. El análisis contrapuesto, con otra ideología, que es la neoliberal en auge, pretende ser el único válido; en cambio, en el enfoque pluralista de los “estilos” se lo considera como uno más entre muchos. De allí que en este trabajo se le asigne un doble papel: como el principal contradictor de los “estilos” y como uno más de los estilos considerados.

1. *Las categorías de análisis*

La distinción entre sistemas, estructuras y estilos (elaborada por Aníbal Pinto) permite diferenciar y ubicar correctamente los problemas básicos del desarrollo. En un momento en que se confunden las categorías de análisis, diseña un esquema claro y dinámico. Dentro de cada sistema y estructu-

ra, los estilos no sólo constituyen el “modo de vivir y trabajar” de una sociedad, sino también el de “evolucionar”, es decir, pasar de una a otra modalidad dentro del sistema o de la estructura, o más aún, cambiar uno u otra, o ambos.

2. *El enfoque pluralista*

Se reconoce como real y conveniente la existencia de una pluralidad de estilos y se revalorizan así los aspectos cualitativos del crecimiento. Dentro del discurso neoliberal predominante, parece que el crecimiento es la consecuencia natural de la aplicación de determinadas políticas macroeconómicas y reformas estructurales (privatizaciones, desregulaciones, etc.) que espontáneamente lo generan, dinamizado por la economía internacional. Este esquema sería inevitable —no hay otra alternativa— y, además, deseable; por más que sea socialmente injusto, la prosperidad que genera terminará difundiéndose a otros estratos de la población. Por el contrario, los “estilos de desarrollo” enseñan, ante todo, que existe una pluralidad de soluciones políticas y económicas posibles, donde los beneficiarios y los perjudicados no son los mismos, y que tienen muy distintas

implicancias sociales y culturales; además, esos estilos no se desarrollan espontáneamente porque se liberen las fuerzas del mercado o porque se levante una censura cultural o informativa, sino que se logran y consolidan a través de políticas públicas y procesos políticos. Frente a la rigidez del modelo liberal, que se presenta como el único viable, aparece toda la gama de los posibles estilos, que incluyen además la posibilidad de cambio de sistema y estructura.

3. Rigor técnico en el análisis

La aplicación latinoamericana de los estilos de desarrollo se caracteriza por el rigor técnico que le da el método de experimentación numérica que conlleva. Cuando muchas tesis políticas y económicas en auge están sustentadas en sofismas y peticiones de principios (como creo haberlo demostrado con respecto al neoliberalismo en mi libro *"Versos" para no pensar*),³⁵ los "estilos de desarrollo" son un ejemplo de rigor técnico. En la metodología matemática utilizada se reproduce en un conjunto de ecuaciones el funcionamiento económico y de ciertas variables sociales en el pasado, y sobre esa base se proyectan políticas alternativas, cuya viabilidad y consecuencias muestra el modelo; todo con total transparencia, haciendo explícitos los supuestos y permitiendo el ensayo de cualquier otra alternativa. De tal modo, pueden someterse a "experimentación" y prueba las hipótesis cualitativas.

4. Revalorización del enfoque estructural y del mediano y largo plazo

En los "estilos de desarrollo" se adopta una visión estructural que se inserta en la realidad social global, la que a su vez obedece a una realidad histórica. Como lo afirma Aníbal Pinto, "en esta definición aparentemente tan 'neutra' y elemental, se esconde una separación y hasta un repudio por lo que en contrapartida se podría llamar la visión 'atomista' aún tan en boga".³⁶ El esquema

³⁵ Véase Alfredo Eric Calcagno y Alfredo Fernando Calcagno, *"Versos" para no pensar. Fábulas contemporáneas sobre política y economía*, Buenos Aires, Editorial El Despertador, 1989.

³⁶ Véase Aníbal Pinto, prefacio de *Introducción a la econo-*

liberal, además de fragmentar la realidad, se concentra en lo inmediato, ya que todo lo concerniente al mediano y largo plazo lo resolverá el "mercado" del mejor modo posible.

5. Consecuencias sociales y políticas de la aplicación de diferentes estilos

En el modelo liberal existe incongruencia entre los aspectos económicos y políticos. Como se ha demostrado reiteradamente y hace ya muchos años, existe una contradicción básica entre el liberalismo político y el económico (la legitimidad política se contradice con la exclusión o el malestar económicos de la mayoría de la población); y el liberalismo excluye lo social, que se mejorará —o no— por añadidura cuando funcionen las leyes del mercado. Por el contrario, en la base del enfoque de los "estilos de desarrollo" se plantean los objetivos políticos y sociales de legitimidad, participación y solidaridad, que condicionan al esquema económico.

6. La economía, arte ministerial de la política

Las tesis liberales lideradas por el Fondo Monetario Internacional se refieren a la política económica como si se tratara de una mezcla de ciencia exacta y medicina-castigo. Primero, sostienen que se trata de un problema técnico, de cuya consideración surge una receta única, cuya aplicación lleva a políticas sanas que promoverán el crecimiento; en seguida, surge el castigo —el ajuste—, que sufre la mayoría de la población, por políticas a las que fue ajena. El carácter de inevitable de las soluciones impide el debate político y reduce la economía a la mejor administración de lo fatal y forzoso. Se enmascara así la designación de beneficiarios y perjudicados y la declinación de la soberanía nacional, que son decisiones políticas. En cambio, en el esquema de los "estilos de desarrollo" se regresa a la "economía política" —contrapuesta a la visión tecnocrática— y se parte de la afirmación clásica que reconoce que la economía es un arte ministerial de la política y se traslada a ese ámbito la decisión sobre los temas fundamentales.

mía, Antonio Barros de Castro y Carlos Francisco Lessa, México, D.F., Siglo XXI Editores, 1971, pp. 4 y 5.

Los acomodados de poder entre el Estado y el mercado

David Ibarra*

Han quedado rotos los paradigmas que dominaron la ciencia y la política económicas durante las tres primeras décadas de la posguerra y no hay sustitutos acabados. El signo del cambio parece ser conservador, ya que el fin de la década de 1970 marcó el regreso del péndulo histórico que durante dos siglos se movió en el sentido de justificar moralmente la intervención estatal encaminada a atemperar o corregir las desigualdades sociales producidas por el funcionamiento de los mercados. A explorar esas tendencias se dedica la primera sección.

Hoy cobra inusitada importancia el logro de la eficiencia económica y la liberalización de la competencia como acicate disciplinador de los productores y hasta de los países, en mercados que alcanzan dimensiones universales. La exploración de esas cuestiones se aborda en la segunda sección, y en la tercera, se examina en la experiencia del Primer Mundo, cómo periclitó el paradigma keynesiano.

Dado que las naciones del Tercer Mundo no suelen aportar tesis de carácter universal, los cambios paradigmáticos e ideológicos en el Norte han de ser asimilados *a fortiori* tarde o temprano. De aquí surgen comúnmente disonancias históricas entre las doctrinas foráneas dominantes y la realidad de ese grupo de países. Tal es el tema de discusión de la sección cuarta.

Las expresiones más claras de las soluciones contemporáneas a las tensiones seculares entre el mercado y el Estado se encuentran en los procesos de apertura al exterior y de privatización o desregulación. Estos son los temas de las secciones quinta y sexta.

En la sección final se intenta identificar las exigencias justificadas de cambio en los estilos de intervención del Estado, con referencia especial al caso latinoamericano. Por último, se incorporan algunas conclusiones generales.

*Asesor Económico de la Subsección de la CEPAL en México. Fue Secretario de Hacienda y Crédito Público del Gobierno de México.

El autor agradece los comentarios de José Alberro y Horacio Labastida, así como la ayuda de Teresa Durán.

I El auge del intervencionismo estatal

La explicación de los flujos y reflujos de la teoría, la práctica y la ideología en que se enmarcan los paradigmas de la política económica, demanda alguna referencia histórica.

Las instituciones modernas de la producción comienzan con la instauración del liberalismo como forma de organización económica. La revolución industrial inglesa y Adam Smith crean, explican y elevan el mercado al rango de coordinador supremo de las acciones de la miríada de productores, intermediarios y consumidores.

Se origina así, una división tajante entre el dominio de la política y el dominio de la economía. Por primera vez el poder económico queda privatizado y se produce la dicotomía entre Estado y mercado, entre derecho privado y derecho público, entre eficiencia e igualdad. Antes, la ubicación social de cada individuo determinaba su posición en la producción, de aquí que poder económico y poder político estuviesen siempre unidos. Por eso, el Estado en tanto institución social es bastante más antiguo que el mercado.

La justificación ideológica de esa primera y enorme amputación al poder tradicional del Estado, residió en el imperativo de implantar contrapesos limitativos, acotadores del despotismo, de las pasiones arbitrarias de los gobernantes (Hirschman, 1981). La justificación política se asocia a la necesidad de incorporar pacíficamente dentro de la élite, a los grupos empresariales nacientes; y, la económica, a reorganizar la producción y sus instituciones sobre bases más acordes con los avances tecnológicos e institucionales de la época.

A partir de ahí, el péndulo comienza a oscilar en sentido contrario. Los paradigmas económicos, las ideologías y sobre todo las presiones sociales, hacen recuperar el terreno perdido al dominio regulador del Estado. El funcionamiento irrestricto del mercado, si bien facilita la formación de capital y la eficiencia productiva, premia en exclusiva a los ganadores de la competencia. Y, al hacerlo, propicia disparidades sociales, insostenibles a la larga, así como la multiplicación ulterior de formas monopólicas u oligopólicas de producción que anulan muchas de las virtudes del propio modelo clásico de competencia. Poco

a poco se torna evidente que el mercado con sus relaciones entre desiguales en la división del trabajo y formalmente iguales en el intercambio, está intrínsecamente imposibilitado para procurar la equidad distributiva (Bobbio, 1978). Surge, precisamente entonces, la idea de la justicia económica, preconizando que los principios éticos y las normas de convivencia social deben prevalecer y regular el funcionamiento del mercado (Macpherson, 1987).¹

Con todas sus ventajas, la organización económica de mercado oculta, para relegar a segundo término, las cuestiones del reparto del ingreso y la riqueza frente a las del crecimiento y la acumulación. Se descuida, por tanto, uno de los aspectos vertebrales de toda sociedad: el de constituirse en comunidad con fines no sólo productivos, sino inevitablemente distributivos.

La libertad de mercado origina la concentración del poder económico que se transforma en poder político. Por tal razón, la libertad económica acaba contraponiéndose a la igualdad y la libertad políticas que postulan cada vez con más fuerza los movimientos sociales en todo el mundo. La dicotomía entre interés privado e interés general se hace transparente, sobre todo durante las fases depresivas del ciclo económico, con su carga de sacrificios sociales que el mercado es incapaz de corregir.

El mercado y la democracia son instituciones dispares; alentadas por valoraciones distintas, tiran de la sociedad en direcciones, a veces complementarias, a veces opuestas, pero siempre diferentes.² Por eso, cuando la tensión dinámica

¹En rigor, sin embargo, siempre se han estipulado fronteras a la acción legítima del mercado, que le impiden ser el medio único de asignar recursos, recompensas o castigos. Hay transacciones que quedan normativamente excluidas de la esfera —cambiante— de lo mercantil. El cohecho, la venta de votos o de puestos públicos, la simonía, representan actos violatorios de la regla social que los coloca fuera de la jurisdicción del mercado.

²Aun en el contenido sustantivo del término libertad hay diferencias conceptuales de peso. La democracia entiende por libertad la capacidad de los miembros de una sociedad de darse normas a sí mismos con plena autonomía. En cambio, para el mercado, libertad significa gozar de una esfera de acción no controlada por los órganos del Estado. Por consiguiente, "Estado liberal" es aquel donde la injerencia del poder público está restringida al mínimo. Y "Estado democrático" aquel donde son numerosos los órganos de autogobierno. (Bobbio, 1985, p. 197).

amenaza con romper el tejido social, suelen darse acomodos políticos que armonizan —no en la lógica, sino en la práctica consensual o en la imposición— metas tan dísimiles como las de premiar la eficiencia de pocos, mientras se persigue la igualdad general (Ibarra, 1987).

Desde la revolución industrial inglesa hasta hace poco más de una década esas oposiciones axiológicas dieron lugar a una sucesión de reformas que reconocen como denominador común el aumento de la intervención estatal y de las normas jurídicas para corregir o compensar los efectos socialmente polarizadores del mercado.

Asimismo, la democracia en su sentido moderno —en el de otorgar iguales derechos a toda la población— es el resultado, y la garantía, de la lucha social por la igualdad, por atenuar las disparidades resultantes del inevitable darwinismo de la organización económica del mercado. Adviértase que los países occidentales avanzados se organizaron primero como sociedades liberales y, bastante después, como sociedades democráticas. En efecto, el sufragio, los derechos ciudadanos extendidos a toda la población es un fenómeno reciente. Antes, el electorado estaba restringido a grupos privilegiados, excluyentes, ante los cuales había de responder la gestión de los gobiernos.

La evolución de la legislación laboral, los controles a la actividad privada o el gasto público, recogen fielmente durante casi dos siglos los resultados de la confrontación de la lógica del mercado y la lógica de la democracia. Los sectores públicos de los diversos países crecen *pari passu* con la ampliación de las responsabilidades del Estado en la vida económica, esto es, con la repolitización de la economía. Como respuesta a las desigualdades distributivas nacidas de los mercados libres, se establecen controles y leyes protectoras del trabajo, impuestos progresivos, disposiciones, *antitrust* y el complejo conjunto de instituciones del Estado benefactor. Después, la preservación del equilibrio externo, el combate a la inflación, la estabilización anticíclica y el objetivo del empleo pleno, hacen que sea función del Estado la administración de las economías dentro de senderos estables de prosperidad.

Como reflejo del clima cultural e ideológico dominante en el mundo durante buena parte del presente siglo, las naciones en desarrollo se suman a las tendencias intervencionistas. Añaden,

sin embargo, una dimensión nueva —esta vez tomada de la experiencia de planificación en los países socialistas y de la reconstrucción europea después de la segunda guerra mundial—, la de cerrar la brecha del atraso y la pobreza mediante acciones públicas deliberadas en el campo de la producción. Y ello establece un distingo importante: más que controles reguladores de la actividad privada o la creación de instituciones de beneficio social, la intervención pública en América Latina se dirige, en la enorme mayoría de los casos, a poner en marcha empresas directamente productivas. Más que Estado benefactor, hay un Estado promotor que se ocupa de alentar, pero también de suplir, a los cuadros usualmente débiles de los empresarios privados.

No es extraño, entonces, que en el presente siglo el gasto público se hubiese elevado del 10 al 40-60% del producto interno de las naciones industrializadas y hasta el rango de 30-50% entre los países latinoamericanos. Atrás quedaron los

días en que los gobiernos no reconocían responsabilidad alguna en la suerte de los pobres, en compensar el ciclo económico, en producir crecimiento, cuando las riquezas materiales resultaban socialmente admiradas más que resentidas (De Jasay, 1985). El Estado se convierte en el *locus* donde no sólo se dirimen, sino donde se ha de dar satisfacción a las demandas frecuentemente encontradas de los diferentes grupos de interés y donde se han de perfilar los equilibrios entre los valores de la democracia y del mercado.

El ciclo intervencionista o de retroceso del mercado no viene a cerrarse hasta la década pasada, cuando irrumpen con gran fuerza planteamientos largamente larvados en algunos países del Primer Mundo. Y cuando, al alcanzar estadios intermedios de progreso industrial, a buena parte de los países latinoamericanos se les plantean pugnas cada vez más agudas entre clases empresariales fortalecidas y el Estado promotor tradicional.

II

Los paradigmas económicos

En el plano de las ideas, casi desde su ascenso a paradigma dominante, el liberalismo económico hubo de enfrentar críticas, resistir la aparición de doctrinas disidentes y asimilar reformas dictadas por el cambio de circunstancias o la evolución del pensamiento teórico.

Los economistas no pueden reclamar inocencia en los vuelcos pendulares de las concepciones sobre el papel del Estado y del mercado. Sin mencionar a cismáticos y relapsos, las corrientes doctrinarias dominantes tuvieron ideológicamente influencia nada desdeñable en favorecer cambios importantísimos en la opinión pública. El análisis de las fallas del mercado, el monopolio, la competencia imperfecta y, luego, de las externalidades, justificó técnicamente un amplio rango de regulaciones gubernamentales. En el campo de la macroeconomía, la eliminación del desempleo crónico, las fluctuaciones agregadas, o la volatilidad de los precios y tipos de cambio, despejan los escrúpulos sobre el manejo estatal de la economía. En unos casos, el aporte

del pensamiento económico se traduce en crítica del funcionamiento de los mercados —proponiendo los remedios pertinentes—; en otros, se incorpora simplemente a corrientes ideológicas que ya habían ganado fuerza en las tesis y las prácticas políticas.

Hoy la crítica se sitúa en el otro extremo. Los economistas han dejado de señalar las fallas del mercado para dedicarse a identificar las fallas de la intervención estatal. Y en este nuevo terreno han sido igualmente exitosos. El burocratismo y el poder burocrático, los excesos reguladores, la falta de iniciativa, el desperdicio, el paternalismo del Estado benefactor, las cargas impositivas abusivas, la proliferación de empresas paraestatales, son algunos de los temas que han despertado el interés de la disciplina económica.

Una vez más el Tercer Mundo se suma a dichas tendencias en su doble aspecto de doctrina económica e ideología política. La razón es simple: en esas naciones no suelen generarse planteamientos propios con grado apreciable de

universalidad. El fenómeno de la dependencia, más que en las relaciones económicas se manifiesta en la subordinación cultural, científica y técnica. Entonces, no siempre hay congruencia entre estadio de desarrollo y paradigmas socio-políticos, que usualmente unen "o armonizan", sin fisuras mayúsculas, la realidad y la cultura en los países avanzados.

Por más que haya correspondencia entre los movimientos ideológicos mundiales y las circunstancias específicas del Tercer Mundo, hay siempre alguna disonancia histórica. Es cierto que las ideas del liberalismo político y económico alentaron enormemente la modernización de las sociedades latinoamericanas del siglo pasado. Pero también lo es, que contribuyeron a acentuar o a dejar de lado problemas socioeconómicos importantísimos, como el de la concentración de la tierra o la democratización real de los regímenes gubernamentales.

En el caso del paradigma keynesiano no hubo disonancia flagrante con las circunstancias latinoamericanas, y sí, bastante complementariedad. Sin reintegrar plenamente la economía al dominio de la política, la idea de poner bajo tutela pública el manejo de los grandes agregados económicos, permitió formar un consenso social que trajo consigo beneficios generalizados. El Estado tomó parcialmente el papel de la "mano invisible" en el intento de resolver los ciclos de prosperidad y depresión que escapaban a los poderes del mercado. Los trabajadores y las clases medias se beneficiaron con la garantía del empleo pleno en el presente y una mejor participación futura en los frutos del progreso material. Por su parte, la estabilidad de la demanda sostuvo la generación de utilidades y multiplicó las oportunidades de inversión de la empresa privada (Ibarra, 1987).

Más de treinta años de prosperidad mundial después de la segunda guerra mundial atestiguan la eficacia del consenso político keynesiano. A su amparo, la meta del empleo pleno en los países avanzados pudo traducirse, sin contradicción ideológica, en el objetivo del crecimiento en el Tercer Mundo, impulsado desde y a partir de la intervención del Estado. Así, América Latina emprendió transformaciones de primera magnitud, sea en fomentar la industrialización, favorecer la urbanización o formar estratos de clases medias. Además, la expansión sostenida de los

mercados mundiales benefició con intensidad desusada al comercio exterior latinoamericano, pese a las estrategias sustitutivas de importaciones.

La prosperidad, sin embargo, tuvo costos y dio origen a nuevos problemas. Adviértase cómo la bandera del empleo y el crecimiento, precisamente por su eficacia en armonizar intereses y concentrar las energías sociales en un grupo limitado de cuestiones, eliminó del debate público y de la acción de los partidos, al meollo reformista del pensamiento democrático. En efecto, al elevarse el desarrollo económico a objetivo vertebral de la acción del Estado y tornarse su fuente principal de legitimación, se dejó un tanto de lado la búsqueda de la modernización de los sistemas políticos. Así, con excepciones contadísimas, en el período de más intenso auge económico —las tres décadas que siguieron a la segunda guerra mundial—, el autoritarismo, los golpes de Estado, la violación de los derechos humanos y ciudadanos, constituyeron síntomas repetidos de una crisis política prolongada en busca todavía de solución estable en América Latina.

El arreglo keynesiano comenzó a resquebrajarse en la década de 1970 debido a una combinación compleja de causas —que aquí sólo se esbozan imperfectamente— en los países industrializados. Los equilibrios fiscales se rompieron ante el triple embate de las demandas del Estado benefactor, las de apoyo a la formación privada de capital y las del sostenimiento de los esfuerzos bélicos. El surgimiento de nuevos centros industriales exacerbó la competencia por los mercados internacionales, transnacionalizó la producción y forzó un cambio tecnológico intensificado. Los recursos destinados a satisfacer los compromisos de justicia social, comenzaron a escasear por cuanto aumentó la resistencia de la sociedad civil a pagar más impuestos, y porque competían con demandas de alta prelación política: el gasto militar y el asociado a mantenerse a la vanguardia de la competencia económica internacional. Más aún, cuando se persistía en el modelo envejecido de la posguerra, se alimentaban desequilibrios inflacionarios y de pagos, como ocurrió en los Estados Unidos al intentarse financiar simultáneamente la guerra de Vietnam y el proyecto de la gran sociedad del Presidente Johnson.

El análisis político de esos mismos fenómenos en el pensamiento anglosajón, subraya la

presencia de una inflación de expectativas, alimentada por los medios de comunicación, los partidos políticos y la multiplicación de los grupos de interés. Las demandas sociales en ascenso explosivo rebasaron la capacidad económica y administrativa del Estado. Ello, junto a la influencia de intelectuales —creadores de una cultura adversaria—, redujo la voluntad popular de obedecer o tornó más y más ingobernables a las sociedades (Steinfels, 1979; Crozier y otros, 1975; Bell, 1976).

Frente a esos cambios de circunstancias y actitudes, poco a poco se perfiló un nuevo paradigma con valores compartidos por neoliberales y neoconservadores, apoyado en muchas de las tesis siguientes:

a) El fortalecimiento del mercado como el mecanismo idóneo para asignar eficientemente los recursos y absorber las actividades que abrumaban a la administración estatal. En la medida en que el Estado deje de participar o intervenir en la economía, podrá escapar más fácilmente de las demandas encontradas de los diversos grupos de interés que ponen en riesgo su legitimidad política al quedar crecientemente insatisfechas. Si las exigencias excesivas condenan al fracaso a muchos programas gubernamentales, la autoridad pública debe resguardarse, dispersando la responsabilidad de las fallas lo más que resulte posible (Steinfels, 1979, p. 64).

b) La defensa del principio tradicional de la igualdad de oportunidades, pero el rechazo a la igualación de condiciones sociales o económicas (de ingresos o resultados) por ser peligrosa para la libertad. No se repudia por entero al Estado benefactor, pero se le restringe a proveer servicios y seguridad con un mínimo de interferencia en los asuntos privados, y a no socavar los alicientes a la inversión y el trabajo. La expansión histórica de la actividad pública no es prueba de la fortaleza de los gobiernos, sino de su debilidad y de la de los líderes políticos para rechazar exigencias improcedentes de los distintos grupos sociales (Crozier, 1975, p. 164; Kristol, 1981).

c) El reordenamiento de las prelacións sociales en la agenda de la acción gubernamental: en el campo económico pierde terreno el empleo o el crecimiento como objetivos dominantes de la política. Antes han de asegurarse la estabilidad de precios, el restablecimiento de los alicientes a la inversión, y la eficiencia competitiva interna-

cional, así como emprenderse otros ajustes calificados de estructurales.

A diferencia del paradigma keynesiano (que buscó hacer de la distribución generalizada de beneficios la base del acuerdo consensual), la visión nueva busca apuntalar el funcionamiento de las economías, revitalizando las utilidades y la formación privada de capitales, esto es, sometiendo a la disciplina del mercado —sin atemperamientos estatales— al resto de los agentes productivos y, desde luego, a trabajadores y consumidores. A largo plazo, la mayor inversión y la absorción de mejores tecnologías elevarán la productividad y facilitarán el crecimiento, mientras que la simplificación del campo jurisdiccional del Estado, suprimirá la reaparición de demandas excesivas.

Desde un punto de vista político se trata de aumentar el poder e influencia de los grupos empresariales *vis a vis* de los otros segmentos de la sociedad, a fin de asegurar la sobrevivencia internacional y reabrir el camino o la esperanza a la prosperidad sostenida.

Sin duda, los nuevos paradigmas reflejan no sólo el estado de las ciencias económicas, sino también las circunstancias y el clima político de los países líderes del mundo industrializado, que buscan cómo orientar la evolución de las sociedades o cómo resolver los problemas a que se enfrentan. La proliferación de grupos de interés acaso complica el manejo gubernamental, debiéndose poner barreras a los “excesos de participación” y a la presión que ejercen sobre el presupuesto y la agenda de trabajo del sector público. También es posible que el acrecentamiento del poder de negociación de los sindicatos haya creado entorpecimientos a la mecánica del mercado. Por lo demás, el avance ulterior del Estado benefactor, seguramente habría demandado mayores cargas impositivas o situado las utilidades por debajo de los niveles aceptables, en un caso, por los contribuyentes y, en el otro, por la comunidad de los negocios. De su lado, la internacionalización de las economías limita los beneficios susceptibles de redistribuirse en favor de los trabajadores o de la población, e incluso obliga a reducirlos frente al riesgo de perder la lucha de la competencia, excepto cuando esos costos quedan compensados con mejoras en la productividad. De aquí los apremios de la carrera universal por el cambio tecnológico.

Sean cuales fueren las razones de la mutación paradigmática en el Primer Mundo, el hecho obliga a las naciones en desarrollo a acomodar un nuevo tipo de disonancia histórica entre su realidad y las doctrinas económicas dominantes. La asimilación de esa disonancia exigirá en muchos casos esfuerzos y sacrificios mayúsculos, lo mismo en la esfera política que de las relaciones económicas. En América Latina ha de darse una mayor cuota de poder al empresario privado, a pesar de que el avance de la democracia pediría más bien el acrecentamiento de la participación de los grupos imperfectamente incorporados a la vida moderna; ha de ahondarse, así sea transitoriamente, el rezago en la satisfacción de demandas sociales cuando el Estado benefactor apenas alcanzaba una etapa embrionaria de desarrollo; han de fortalecerse las vinculaciones hacia el exterior, cuando en muchos casos no se había completado el proceso de afirmación de las identidades nacionales; ha de renunciarse a la intervención estatal en la producción, cuando se encara la enorme tarea de reorientar por entero la dirección y el estilo del desarrollo; ha de buscarse la legitimación política en campos distintos al del empleo y el crecimiento. Y por añadidura, ha de lograrse todo lo anterior mientras de algún modo se protegen y articulan las tendencias presentes, paradójicamente proclives a la democracia y a la modernización de los regímenes políticos.

Las reformas y reacomodos en la esfera estrictamente económica no son menos exigentes. En primer término, es mayor la prelación que se otorga a la estabilidad de precios y al equilibrio de pagos, que a las metas de expansión productiva. En segundo lugar, ha de combatirse el proteccionismo, cambiar la estructura de precios relativos en favor de los exportadores, contener el alza salarial por debajo de la inflación, establecer regímenes legales favorecedores de la inversión extranjera, hasta hacer de la demanda externa el centro dinámico del crecimiento económico. En tercer lugar, se ve como imprescindible instaurar y sostener la más recia disciplina fiscal —principalmente por medio de la reducción del gasto y de las inversiones aunque también subiendo los precios de los bienes y servicios públicos y acrecentando la imposición indirecta—, mientras se reduce la carga de los impuestos progresivos; enjutar la intervención estatal y privatizar o ce-

rrar empresas públicas, hasta lograr que los impulsos al desarrollo provengan del mercado y se expresen en inversiones privadas.

Se trata, en esencia, de cambiar rápida y radicalmente el patrón anterior de desarrollo económico. El liderazgo protagónico de la acción pública sería sustituido por la acción de la empresa privada. El mercado interno que antes proveía el ímpetu y la orientación del proceso de desarrollo, habría de ser reemplazado por la demanda de los mercados internacionales. A su vez, la rápida sucesión de transformaciones en la economía internacional, multiplica los desfases a corregir y los reacomodos a completar en las estructuras exportadoras latinoamericanas y hace de la reconversión productiva y de la incorporación a la revolución tecnológica mundial, requisitos de sobrevivencia en la competencia externa.

En suma, hay una extraordinaria acumulación de exigencias de reforma que provienen de adentro y de afuera de los sistemas sociales latinoamericanos. Hay tensiones que sobrecargan los sistemas de decisión de los gobiernos, entorpecen el funcionamiento de las economías y ponen a prueba la resistencia misma de los sistemas políticos. Transferir las responsabilidades del desarrollo al mercado y al sector privado, demanda transformaciones culturales importantísimas. Una de ellas consiste en aceptar tendencias en la distribución del ingreso que contrarían el sentido de justicia e igualdad de los valores democráticos. Otra, reside en instilar a la comunidad de los negocios, un espíritu solidario de responsabilidad nacional, por cuanto se pone en sus manos un poder económico sin precedentes en nuestro siglo.

“No todas las metas globales de una nación son intrínsecamente compatibles con cualquier orden social prevaleciente. Siempre que surge un conflicto, estamos obligados a escoger entre abandonar la meta o el orden existente, esto último con el riesgo de usar medios que pueden derrotar el fin perseguido” (Lowe, 1987, p. 19). Tal es el dilema medular, la disonancia histórica, de insertarse *a fortiori* en una comunidad internacional donde normativamente se ha configurado una visión de los objetivos sociales y del rumbo a imprimir al mundo, distinta, separada en aspectos importantes de la que correspondería al estadio de desarrollo, la historia y las instituciones de las naciones latinoamericanas. Por cierto, si hay

la disposición de implantar los cambios sin considerar los costos sociales, o hay una avalancha incontenible de fuerzas geopolíticas mundiales, a la postre, cualquier patrón de desarrollo se torna posible aunque sea repudiable desde la visión de

la democracia política. Así ocurrió con el modelo colonial impuesto por la conquista en América Latina, que destruyó los sistemas económicos vernáculos y causó el desplome de la población indígena en el siglo XVI.

III

Las mutaciones de la política económica

Reflejo directo de las circunstancias descritas es la alteración radical de los enfoques de política económica. No sólo cambian y se angostan los objetivos sociales, sino también se altera la elección de medios de acción para satisfacerlos, mientras metas e instrumentos intercambian posiciones.

El acrecentamiento real de la producción y el empleo ha periclitado como objetivo básico y directo de las políticas de los países industrializados. El nuevo o los nuevos paradigmas económicos consideran el crecimiento como un subproducto del funcionamiento de los mercados; por consiguiente, lo esencial consiste en favorecer la eliminación de trabas, garantizando la libertad económica, el desarrollo libre de las actividades de los agentes productivos.

Si en lo interno se decide poner límite al Estado benefactor, en lo externo se produce un cambio análogo, en los objetivos de ayuda al desarrollo del Tercer Mundo. El proteccionismo de los países industrializados se intensifica, mientras se estanca o reduce el financiamiento concesional a la periferia. Más aún, se difiere la solución del problema de la deuda latinoamericana que dreña recursos esenciales al desarrollo. Lejanos parecen los días de los programas del Punto IV de Truman o la Alianza para el Progreso de Kennedy.

En este orden de ideas, se pone el énfasis en el control de la inflación más que en combatir el desempleo. Y el afán de los gobiernos por ganar credibilidad en el frente antiinflacionario, les lleva a permanecer impasibles frente al aumento de la desocupación que llega a cifras del 7 al 11% en distintos años de la década pasada en la mayoría de las economías industrializadas. Así, en unos casos, la política fiscal deja de compensar las fluc-

tuaciones de la oferta y el empleo para ocuparse de fijar techos a la expansión de la demanda nominal, con el propósito de invalidar los impulsos expansionistas de que se alimenta la inflación. Y en otros, el reconocimiento de los inconvenientes y limitaciones de la política fiscal en la manipulación de la demanda agregada, hace a un lado al viejo activismo gubernamental.³ En buena medida, el alto grado de interdependencia económica y en particular la rapidísima integración de los mercados financieros vienen restando autonomía a las políticas nacionales, sobre todo a las que potencialmente pretendiesen adherirse al activismo fiscal típico de los años sesenta (Sachs, Warwick y Mckibbin, 1988; Volker y otros, 1987; Polak, 1988; Fisher, 1987).

Al eclipsarse el paradigma keynesiano, el monetarismo pasa a ocupar un lugar preeminente entre las políticas gubernamentales. De una parte, aunque sólo fuese transitoriamente sustituye a la política fiscal como el medio principal de mantener el cauce y el caudal de la demanda nominal de la economía, abandonando su función tradicional de regular los tipos de cambio (Williamson y Miller, 1987). De otra, la expansión de algún agregado monetario se convierte en la meta suprema de la política económica al pensársele determinante o, al menos, ligada unívocamente con la tasa de expansión de la demanda agregada nominal.

El reduccionismo economicista en los fines sociales alcanza la expresión más acabada cuando

³Aun en los Estados Unidos, donde poco se ha hecho en la práctica por eliminar los déficit fiscales, la ley Gramm-Rudman-Hollings establece objetivos formalmente precisos para la corrección de esos desequilibrios en el tiempo (Cloud, 1989).

la regulación del circulante monetario o de éste, sumado a los depósitos financieros a plazo, se transforma en la meta social por excelencia. Así quedan desbancados la difusión y perfeccionamiento de las libertades políticas y de los derechos individuales del siglo pasado o el empleo pleno, el crecimiento y los derechos sociales del presente siglo. ¿Cómo extrañarse, entonces, de la pérdida de fuerza popular, legitimadora, que experimenta la política económica de nuestros días?

En cuanto al manejo del balance de pagos inmediatamente después de abandonarse el sistema de Bretton Woods (1972), la estabilidad del tipo de cambio dejó de ser un objetivo de la política económica para convertirse en instrumento de ajuste de los efectos de la política monetaria. En efecto, al erigirse a la categoría de meta la expansión de algún agregado monetario, tuvieron que adoptarse tipos de cambio flotantes, como medio de equilibrar el balance de pagos.

Sin embargo, frente a las violentas fluctuaciones resultantes en las paridades y las tasas de interés, el absolutismo monetarista pronto tuvo que atemperarse. Hoy en día, la política monetaria, según algunos, debiera recobrar la función de acotar las oscilaciones de los tipos de cambio y coadyuvar al control de la demanda agregada. De ese modo, los movimientos en los tipos de cambio dejarían de validar la inflación interna de los países, obligando a corregirla con otros instrumentos de política económica, en vez de acomodarse simplemente a ella. Pero también, hay quienes rechazan la idea de usar anclas nominales de estabilización de los tipos de cambio como guía de la política monetaria, por cuanto consideran que el comercio internacional está determinado por la magnitud real de las transacciones.

La controversia no está resuelta. En la práctica, sin embargo, los bancos centrales de los países industrializados han seguido un camino intermedio: sin fijarse metas precisas de estabilización de los tipos de cambio, han procurado ordenar los mercados cambiarios y las tasas de interés mediante políticas de intervención *ad hoc* con ingredientes importantes de coordinación entre países, por cuanto también debe procurarse la estabilidad del sistema financiero internacional.

En contraste, hay unanimidad en los centros en cuanto a eliminar la política de ingresos, esto

es, al manejo consensual o forzado de las remuneraciones de algunos agentes productivos, como instrumento de combate a la inflación. Se percibe que su uso puede crear inflexibilidades en el mediano o largo plazo al politizar la economía y reducir el área de influencia de los procesos libres del mercado.

A escala microeconómica tienen también lugar metamorfosis de peso. El cambio estructural más significativo se orienta a elevar la intensidad de la competencia en los mercados y reducir la participación estatal en el valor agregado de los países. La desreglamentación de la actividad económica, incluido el sector financiero, la privatización de empresas públicas, el establecimiento de tratamientos fiscales benignos a las utilidades y a la reinversión, y la reducción del poder de los sindicatos, integran un conjunto de medidas que buscan acrecentar la eficiencia, bajar los costos y reforzar los alicientes a la formación privada de capital.

Esos son los principales elementos de la reforma estructural que con distintos alcances y fortuna se implantan desde comienzos de la presente década en los países industrializados, como el medio de alentar la producción y a los productores, sin tener que recurrir a los estímulos fiscales de la demanda que tanta relevancia alcanzaron con el paradigma keynesiano.

En general, las principales corrientes doctrinarias en boga reducen el valor de las acciones gubernamentales en orientar el desarrollo, elevar las tasas de crecimiento o procurar empleo a la fuerza de trabajo. Los monetaristas sostienen que los gobiernos no pueden combatir con eficacia las alzas y depresiones del ciclo económico. El acrecentamiento del gasto o de la oferta monetaria quizá haga que la economía crezca momentáneamente un poco más, pero ese efecto pasa y queda un residuo inflacionario más permanente.⁴ La escuela de expectativas racionales es todavía más pesimista. En efecto, sostiene que los actores económicos, al tener información completa, anticipan los cambios en las políticas gubernamentales, cancelando sus efectos. Así, los

⁴De ahí la recomendación de que los bancos centrales se adhieran a una regla de expansión regular de la oferta monetaria para lograr la estabilidad de precios y, por esa vía, asegurar un clima favorable a la inversión de la cual depende el desarrollo de largo plazo (Friedman, 1968).

gobiernos no pueden alterar el curso de la economía, salvo cuando implantan medidas inesperadas, pero difícilmente pueden repetir la hazaña sin que los agentes productivos la prevean. Entonces, las políticas fiscal y monetaria apenas tienen la fuerza de determinar algunas fluctuaciones de corto plazo en torno a una tendencia de largo término difícil de alterar por la acción deliberada de los gobiernos (Lucas, 1972; Sargent y Wallace, 1983). Sólo la corriente ya en retirada de los ofertistas atribuye cierta eficacia a la política económica en alentar la formación de capital, y de ahí hacer factibles mayores tasas de desarrollo. Pero esos resultados dependen de que la política fiscal detenga el gasto del Estado benefactor y acreciente los estímulos fiscales a la inversión y el ahorro, elimine regulaciones y privatice actividades públicas (Gilder, 1968; Raboy, 1982).

En suma, las visiones dominantes otorgan relevancia limitada a la acción de los gobiernos en la conducción de los fenómenos económicos y en la satisfacción de los objetivos de empleo, crecimiento o equidad. Y cuando admiten una influencia mayor, la hacen depender de la posibilidad de compensar con mayor generosidad la contribución de los inversionistas y ahorradores, *vis a vis* el resto de la población.

La política económica viene dejando de ser activista en cuanto a favorecer los objetivos de empleo y de crecimiento o de su correlato en propender a una distribución cada vez más igualitaria de los ingresos. En buena medida, la ocupación, la expansión real de la producción o el reparto de las rentas nacionales, son variables de ajuste, esto es, se les amolda *ex profeso* a la consecución de los objetivos superiores de estabilidad de precios, o de competitividad en los mercados internacionales.

Entonces, la supresión de las políticas de ingresos (controles sobre los precios y las remuneraciones al trabajo) es funcional al nuevo paradigma preocupado por reducir los costos y mover los precios relativos en favor del capital y las exportaciones, así como restar poder de negociación a los sindicatos. Y también lo es una política fiscal menos inclinada a corregir las fluctuaciones cíclicas y más interesada en alterar en aquel sentido los precios relativos y la asignación de los recursos en el largo plazo.

La metamorfosis de las políticas económicas, de sus objetivos e instrumentos, es también efec-

to y causa de cambios culturales importantísimos. El bienestar económico, esto es, el desarrollo como meta social por excelencia, comienza a perder peso, mientras lo adquiere el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones en las naciones avanzadas.⁵ Ello es resultado de la interacción de múltiples fenómenos sociales. Los altos índices de seguridad y bienestar materiales de que han gozado los países del Primer Mundo desde comienzos de la posguerra, la maduración demográfica de ese mismo conglomerado de países, el reconocimiento de los límites ecológicos del planeta, son algunos de los numerosos factores que explican la alteración de largo plazo de los patrones valorativos que se observan en el Occidente industrializado, para no repetir la mención de otros de índole económica (Ingelhart, 1977).

Aun así, el péndulo doctrinario pareciera comenzar a moverse tímidamente hacia tesis que admiten un papel más activo del Estado en los asuntos económicos. Al menos, se comienzan a configurar zonas de posible acuerdo, donde se examinan de modo fresco y ecléctico disparidades entre realidades y teoría, se abandonan supuestos demasiado restrictivos y se intenta fundamentar con mayor rigor algunas conclusiones económicas.

Desde luego, desaparece la creencia keynesiana en la sintonización fina de la economía o la de crear empleo pleno mediante el expediente fácil de la inyección masiva de gasto público. También van de retirada los enfoques monetaristas que, con reglas elementales y automáticas de expansión de la oferta de dinero, pretendían resolver los problemas de la estabilidad y hasta del crecimiento. En contraste, se admite la importancia de la formación de las expectativas en la determinación del comportamiento de las economías, la presencia de mercados en desequilibrio estructural o donde no domina la libre competencia, así como el imperativo de asentar sobre

⁵En Estados Unidos, Japón y Europa, la inversión y el ahorro han venido decayendo en peso con relación al producto desde la década de 1970. Y esos cambios altamente significativos de comportamiento de los agentes económicos y las familias explican con toda probabilidad buena parte de la declinación en las tasas de desarrollo del Primer Mundo en los últimos veinte años (Aghevli y otros, 1990 y Bosworth, 1990).

basamentos microeconómicos mucho más sólidos los diseños macroeconómicos. Sin que se dé acuerdo general, hay ya quienes se atreven a perfilar los ingredientes de una especie de nueva síntesis neoclásica. Ahí se combina la administración estatal de la economía⁶ y la libertad económica a escala microeconómica, añadiéndose incentivos al empleo o la producción y la supresión de las rigideces de los mercados de trabajo. La restricción a la autonomía de las políticas nacionales impuesta por la interdependencia internacional, se resuelve suponiendo una dosis importante de coordinación de las acciones entre los países industrializados, como forma de administrar la economía mundial (Malinvaud, 1977; Friedman, 1985; Williamson, 1987; Rotemberg, 1987; Fisher, 1988; Dornbusch, 1990).⁷ En materia de desarrollo, se sostiene la superioridad de

la competencia, pero ya no se condenan por entero, ni con la misma unanimidad, las prácticas sustitutivas de importaciones, ni las políticas deliberadas de fomento industrial o comercial.⁸

Las sendas nuevas que abren el pensamiento económico y el análisis empírico contemporáneos, llevan a configurar posturas más ponderadas y cautas, menos ambiciosas y afirmativas, sobre el apoyo que puede prestar la teoría económica a la consecución de las metas y a la configuración de las estrategias gubernamentales. Por supuesto, la crisis doctrinaria de la ciencia económica no se ha resuelto y todavía está lejos la configuración de un nuevo paradigma. Y, sin embargo, los avances parciales, la voluntad de revisar dogmas y de admitir enfoques normativos diversos, comienzan a gestar aportes teóricos y prácticos interesantísimos.

IV

Los reflejos paradigmáticos en América Latina

En América Latina, la desconfianza de la nueva macroeconomía en soluciones que no sean de mercado y los apremios de la crisis económica —que se expresan en desequilibrios agudos de orden presupuestario, de precios y de pagos—, han conducido a que se dé preeminencia a las políticas de estabilización de corto plazo. Los instrumentos preferidos se asocian al ajuste fiscal y la restricción monetaria, salvo en algunos países donde la hiperinflación ha hecho ineludible utilizar políticas de ingresos. Además, las nuevas vertientes paradigmáticas han cobrado fuerza

singular al ser impulsadas simultáneamente por las instituciones financieras internacionales, las agencias de ayuda bilateral de los países industrializados y la banca comercial. La condicionalidad cruzada resultante no ha sido o no ha podido ser resistida por los gobiernos debilitados por la aguda escasez de divisas y recursos.

La política cambiaria, desde la generalización del uso de tasas flotantes, ha servido principalmente como válvula de ajuste del sector externo a la inflación. Por lo general, los esfuerzos por imprimir estabilidad al tipo de cambio se han frustrado ante la magnitud desusada de los dese-

⁶El manejo macroeconómico supone guiar no sólo los niveles de la demanda agregada mediante los instrumentos fiscales y monetarios, sino también la estructura de los precios relativos de variables importantes, como los salarios, el tipo de cambio o las tasas de interés.

⁷Es fácil inferir de lo anterior que la vuelta al keynesianismo es no sólo más cauta, sino sigue concepciones más conservadoras en cuanto al Estado de bienestar. La liberalización de los mercados laborales se ve como condición necesaria para la supresión del desempleo —por encima de la tasa natural— y la estabilidad macroeconómica, sin dar mayor peso a sus efectos distributivos o considerándolos como un mal menor.

⁸La prudencia de los enfoques teóricos recientes, lleva a plantear que la protección no debe exceder límites comparativamente bajos o que los sistemas de intervención estatal cuanto más complejos, tienen mayores riesgos de caer en errores acumulativos e invitan a la acción frecuentemente distorsionadora de los grupos de presión (Krugman, 1987). Pero, a la vez, admiten que cuando se suprime el supuesto irrealista de competencia perfecta en muchos mercados internacionales, es factible que la intervención de los gobiernos en beneficio de las empresas nacionales, pueda determinar resultados superiores (Helpman y Krugman, 1989; Levy y Nolan, 1989; Pompret, 1988).

quilibrios de pagos y de precios. La interrupción de los flujos de crédito de la banca internacional y la transferencia neta de ahorro al exterior por el servicio de la deuda, o la fuga de capitales, acentúan directamente la inestabilidad de los mercados cambiarios y de las finanzas públicas. A lo anterior se añaden los efectos inmediatos de las políticas aperturistas, a las que se alude más adelante.

Por consiguiente, el ajuste del balance de pagos ha sido predominantemente recesivo al tener que descansar en la compresión de las importaciones, dado el más largo periodo de maduración de cualquier incremento de la oferta exportable y la desusada magnitud de los déficit en cuenta corriente. Así, se da la paradoja de que las economías se cierran en los hechos, cuando más esfuerzos se comprometen en abrirlas.⁹

La política fiscal ha debido encauzarse a sanear los déficit presupuestarios y a buscar fuentes internas para financiarlos, ante la ausencia de recursos foráneos. Los mayores recortes en el gasto se observan en la inversión estatal y en el sostenimiento de los servicios sociales. Con excepción de las tarifas de los servicios públicos o de los precios de los bienes producidos por entes paraestatales, los esfuerzos de reforma por el lado de los ingresos gubernamentales han sido por lo general menores o sus efectos han quedado contrarrestados en grado importante por la reducción de las tasas de crecimiento de la producción.

Así, el ajuste fiscal ha resultado también intensamente recesivo, por cuanto frena en alto grado la formación pública de capital y, además, por exigir la canalización preferente de los recursos de la banca nacional al financiamiento de los déficit presupuestarios, enrareciendo y encareciendo el crédito a la empresa privada. Muchas demandas sociales se han suprimido, como lo atestigua la reducción del gasto social, de la inversión o los salarios reales de los funcionarios públicos. Con todo, han surgido con fuerza otras, que impiden cerrar el déficit fiscal. La conversión de la deuda externa privada en riesgo soberano,¹⁰ la transferencia masiva de los recursos

del ahorro latinoamericano al exterior y el premio de altas tasas internas de interés a los ahorradores nacionales que adquieren valores gubernamentales, forman partidas de gasto que suelen representar entre el 30 y el 60% del presupuesto de los gobiernos centrales.

Salvo contadísimas excepciones, la inercia del servicio de la deuda interna y externa, la disminución del crecimiento, así como otros factores privativos de cada país, han retrasado o imposibilitado alcanzar un ajuste fiscal completo. Otro tanto ocurre en el caso del balance de pagos, debido a que la reconstrucción de los sectores exportadores ha sido lenta por la inflexibilidad natural en el traslado intersectorial de recursos, sobre todo cuando se encuentra debilitado el proceso de formación de capital físico y humano.

Mayor consolidación parece observarse en materia distributiva, ya que las cargas del ajuste han recaído asimétricamente sobre ciertos sectores sociales. En casi todos los países han decaído los salarios reales —y su proporción en el producto—, el empleo y las erogaciones públicas en bienestar social, mientras se acrecientan las tarifas de los servicios públicos básicos y disminuyen los subsidios al consumo popular. Los sacrificios salariales han sido funcionales a la elevación de las tasas de interés, así como al cambio de los precios relativos en favor de los llamados productos “comercializables”. Y también lo han sido en la tarea de asignar las pérdidas reales de ingreso que se asocian al deterioro de los términos del intercambio y a la transferencia de ahorros al exterior.

Los menores salarios, aparte de tener repercusiones sociopolíticas, en algunos países han generado oleadas sucesivas de empobrecimiento. El menor poder adquisitivo del grueso de la población suscita la contracción de la demanda de los mercados. La capacidad instalada excedente eleva los costos unitarios, mientras se divorcia la composición de la demanda de la estructura menos flexible de la oferta. En tales circunstancias, sea por la inflación de los costos en las industrias de consumo popular o por la demanda excesiva en las que sirven al consumo de los estratos sociales de ingresos altos, hay exacerbación de los desajustes de precios y de pagos. Ello fuerza a

⁹En proporción al producto, las importaciones de América Latina han caído del 15.6% en el periodo 1976-1980 al 11.6% en el que va de 1985 a 1988.

¹⁰En 1982, la deuda pública externa representaba la

mitad de la deuda foránea de América Latina. Ya en 1985, alcanzó el 70% (CEPAL, 1990b).

redoblar las medidas restrictivas de la demanda, induciendo ciclos depresivos que se repiten una y otra vez.

La misma secuencia de eventos y políticas debilita el proceso de formación de capital, esto es, aplaza el ajuste estructural indispensable del lado de la oferta. Las actividades más castigadas son precisamente aquellas no consolidadas. En efecto, es usual que las nuevas actividades sean las más fáciles de suprimir —no lesionan intereses creados—, y se asocien a los mayores riesgos a pesar de que merecerían una prelación más alta en la transformación económica de largo plazo. A título ilustrativo, adviértase que resolver el estrangulamiento de pagos, supone principalmente ampliar la capacidad exportadora. Y ello implica emprender inversiones en aumentar o diversificar la producción; en mejorar la infraestructura física —transporte, comunicaciones, puertos, almacenamiento—; y en crear servicios de apoyo —mercadeo, financiamiento, seguros, informática, tecnología, capacitación.

Las tesis en boga en lo que se refiere al cambio estructural descansan en soluciones de mercado. El establecimiento de un arancel bajo, uniforme y descendente en el tiempo, así como el manejo de la política cambiaria como instrumento equilibrador de las cuentas externas, son las dos vías principales mediante las cuales se busca alterar los precios relativos en favor de los bienes comercializables.

Sin negar la idoneidad de las metas subyacentes en el enfoque descrito, en muchos casos ha resultado excesivamente general en cuanto a la promoción de las exportaciones; en otros, insuficiente para romper los cuellos de botella de la oferta, y quizá en unos terceros —los exitosos— se haya debido incurrir en costos sociales elevados.

Sin duda, alterar la estructura de los precios relativos es condición necesaria al propósito de atraer la actividad empresarial hacia el sector exportador. Con todo, dada la limitación congénita de recursos en el Tercer Mundo, difícilmente podría emprenderse con altas probabilidades de éxito la fabricación inmediata de una gama amplia de nuevos productos para los mercados internacionales. Asimismo, la competitividad efectiva de los países en desarrollo no sólo está dada por los costos de producción, sino también por una serie de deficiencias en la infraestructu-

ra, la capacidad gerencial y los servicios de apoyo. Para romper esos puntos de obstrucción se requiere que los programas de inversión pública se liguén funcionalmente a la promoción del comercio exportador, así como se implanten medidas *ad hoc* de política industrial para hacer viable la fabricación y mercadeo de bienes específicos con potencial para afianzar ventajas comparativas dinámicas.

En lo fundamental, la transformación del comercio exterior latinoamericano implica sustituir el papel decisivo de las exportaciones que hacen uso intensivo de recursos naturales o mano de obra, por exportaciones menos vulnerables, a los rendimientos decrecientes y a las inelasticidades de la demanda mundial. Adviértase que las actividades de vanguardia en el comercio externo —productos farmacéuticos, petroquímicos, fibras compuestas, cerámicas, equipo de computación y comunicaciones, *software*, equipo de transporte— hacen uso intensivo de conocimientos y suelen estar sujetas a rendimientos crecientes.

Esas dos características, junto al hecho de existir numerosos mercados oligopolizados, invalidan la aplicabilidad plena del modelo analítico del mercado de libre competencia, debiéndose recurrir a modelos de política diferentes, donde la promoción e intervención estatales pueden resultar apropiadas (Helpman y Krugman, 1989; Brian, 1989; Gilroy, 1989; Levy y Nolan, 1989; CEPAL, 1990a). Convendría, por tanto, concertar prioritariamente los esfuerzos en la identificación selectiva de núcleos de especialización en actividades dinámicas, y luego hacer otro tanto en materia de apoyo gubernamental en tecnología, financiamiento e inserción en mercados externos.

Puesto en otros términos, junto a las políticas generales que se encaminan a crear un marco macroeconómico proclive al cambio estructural, es indispensable poner en práctica políticas microeconómicas que aseguren el cumplimiento de objetivos concretos donde se presuma esté localizado el mayor potencial de desarrollo y donde puedan conjugarse los esfuerzos públicos y los privados. La limitación de los recursos, las imperfecciones o la inexistencia de los mercados, y las restricciones anejas a los programas de estabilización, hacen utópico el intento de ganar simultá-

neamente la excelencia productiva en una multiplicidad de actividades y productos.

Incuestionablemente, en la medida en que el desmantelamiento del proteccionismo sea más rápido y radical, el cambio en los precios relativos beneficiará más a los productores de bienes comercializables. Pero eso, por sí mismo, no acorta del todo el tiempo de maduración de las inversiones, ni los rezagos en las transferencias intersectoriales de recursos. De otra parte, cuanto más apresurado sea el proceso de apertura, más intensas serán las pérdidas en empleo y producción, así como los desequilibrios inmediatos de pagos.

Hay diferencias insoslayables en la velocidad con que puede ajustarse la demanda con respecto a la reacción más pausada de la oferta, cuando se trata de expandir, transformar o diversificar la producción. Hay también exigencias que no satisfacen las políticas macroeconómicas, cuando se trata de fomentar específicamente actividades concretas, crear nuevas ventajas comparativas o alcanzar la excelencia productiva en nichos específicos de especialización. Y existen conflictos u oposición (*trade-offs*) entre los objetivos de la estabilización, el cambio estructural y la equidad distributiva, que obligan a elegir combinaciones entre ellos, a sabiendas de que habrán de reflejarse en costos de un lado o de otro.

Si se desea reducir los sacrificios sociales y el tiempo de consolidación de los complejos procesos de estabilización y ajuste, habría que complementar las estrategias macroeconómicas con políticas industriales específicas; bajar, a veces, la mira de los esfuerzos de estabilización a fin de facilitar la transformación ordenada de la capacidad de oferta; aceptar la necesidad de completar las soluciones puras de mercado con la intervención estatal, sea dirigida al fomento de actividades prioritarias o a asegurar mínimos de equidad distributiva, compatibles con la estabilidad socio-política.

Las raíces de la inestabilidad de precios en América Latina suelen ser más complejas que las de los procesos inflacionarios en los países industrializados. En estos últimos, el gasto excesivo público o privado, los *shocks* externos o los aumentos de costos, explican en altísimo grado la aparición de las presiones alcistas de precios. En nuestro caso, a esos factores muchas veces presentes, habría que añadir la desalineación funda-

mental del comercio exportador respecto a la estructura de la demanda mundial¹¹ —que origina tensiones cambiarias crónicas—, la abrupta interrupción de los flujos del ahorro externo —que eleva enormemente las tasas de interés— y el incremento de los costos unitarios por el aumento de la capacidad ociosa —producto de la depresión de la demanda y de los enormes reacomodos distributivos que vienen teniendo lugar— y pugnas distributivas no resueltas, exacerbadas por la desigual distribución de los costos del ajuste.

La política fiscal ha sido incapaz de cumplir sus funciones normales y servir, además, la deuda externa e interna. Así, los gobiernos han debido aflojar la disciplina del gasto o dejar de invertir en la formación de capital humano y físico. Los desequilibrios de pagos, de su lado, presionan sobre el mercado cambiario y distorsionan las expectativas, alimentando alzas primarias de precios que luego vuelven necesarios nuevos ajustes cambiarios. Ese proceso, apenas esquematizado, obstaculiza la materialización de inversiones privadas y públicas que resuelvan la insuficiencia de las exportaciones, sustituyan con eficiencia las compras del exterior o mejoren la capacidad competitiva de los países. Y lo que ocurre en la inversión física, se reproduce en el caso de la formación de capital humano, como lo muestra el impacto depresivo del ajuste en el gasto social, los salarios y el desempleo.¹²

Por eso, la inflación latinoamericana está lejos de haber sido dominada, como lo muestra el hecho de que alcanzó cifras record de 1 000% en

¹¹Según datos de la CEPAL, la participación latinoamericana en el valor del comercio mundial de exportaciones cayó 50% entre 1950 y 1980; tendencia que no se ha corregido pese a esfuerzos recientes como lo muestra el hecho de que volviese a reducirse del 5.5 al 3.8% entre ese último año y 1989.

¹²En América Latina entre 1980 y 1987, el desempleo abierto creció 16%, la ocupación en el sector moderno de la economía casi quedó estancada, los ingresos laborales medios cayeron 27.9%; los salarios mínimos reales se deterioraron en más del 10%; el gasto social, salvo en Honduras y Trinidad y Tabago se desplomó en relación con las erogaciones gubernamentales y el producto (CEPAL, 1989a y PREALC/OIT, 1988), mientras la población con ingresos inferiores a la línea de la pobreza se acrecentó de un tercio a cerca del 40% del total en el primer quinquenio de los años ochenta (García y otros, 1988).

1989. En cierto modo, los programas ortodoxos de estabilización son capaces de atenuar las espirales inflacionarias, pero al costo del estancamiento. Y cuando se afloja la disciplina o se expande la producción, vuelven a surgir con mayor virulencia. Eso explica que se haya echado mano de instrumentos descartados en los centros industriales, como es la política de ingresos. Ese instrumento, junto a la celebración de pactos corporativistas, se ha utilizado para suprimir la inflación inercial y potencialmente podría ordenar los acomodos distributivos de los programas de ajuste y estabilización.

En esencia, la combinación de políticas ortodoxas de estabilización con las de apertura comercial, si bien incorpora objetivos de prelación inobjetable, después de una década de experimentación no parece ser siempre suficiente para acabar con la inflación ni promover con celeridad el cambio estructural del comercio exterior y de la producción latinoamericana. Y esa misma combinación de políticas ha tenido efectos marcadamente adversos en el reparto del ingreso al no comprender metas explícitas de protección a la equidad distributiva (Bourquinon y otros, 1989).

El otro ingrediente estructural de las estrategias económicas de muchos países latinoamericanos, ha llevado al ajuste fiscal a incorporar la transferencia de muchas funciones públicas al

mercado. Sin duda, la equiparación de los gastos con los ingresos públicos, es ingrediente *sine qua non* en el combate a las tensiones inflacionarias. Asimismo, es evidente que en muchos países de la región hay regulaciones económicas excesivas y también es común la sobreextensión del sector público en campos directos de la producción que guardan escasa correspondencia con las prelações presentes y futuras de transformación de los aparatos productivos.

Hay mérito en los argumentos de los críticos de la intervención estatal. Pero también hay excesos ideológicos que llevan a condenar toda interferencia gubernamental, como errónea, como si hubiesen desaparecido de pronto las imperfecciones del mercado, las disparidades distributivas, los rezagos del subdesarrollo. La privatización de empresas públicas y la desregulación suelen considerarse el medio de despolitizar los procesos económicos. Nada más engañoso, por cuanto ello entraña alteración de los objetivos sociales y porque la interacción política con la sociedad civil —salvo en las dictaduras— es ingrediente obligado de la administración de las economías (Singh, 1989). Por eso, la conjunción de crisis fiscal con procesos ideologizados de transferencia a ultranza de funciones del Estado al mercado, puede erosionar la capacidad gubernamental de orientar el desarrollo y de proteger los derechos sociales fundamentales.

V

La regulación y la privatización

La regulación económica y la participación estatal en la producción son fenómenos característicos de las sociedades modernas. Aunque hay diferencias de grado, ambas implican la organización de acciones gubernamentales encaminadas a influir, dirigir o controlar la conducta de los agentes productivos y de los ciudadanos. La misma existencia de las instituciones del mercado depende de la vigencia de un conjunto de normas y de la adopción de formas de organización específicas, de las que es garante el Estado. Una vez creado el sistema de mercado, el origen de las medidas reguladoras se encuentra en la necesi-

dad de corregir los efectos indeseables de su funcionamiento o de complementarlo en campos donde opera inadecuadamente.

El paradigma en boga ha fortalecido la tesis de que la intervención estatal debe evaluarse fundamentalmente con criterios de mercado. El criterio puro de eficiencia económica —en parte por ser relativamente nuevo en la orientación de las políticas públicas— explica, sin embargo, poco de la historia de la intervención gubernamental. En los hechos, la presencia del Estado en la esfera económica ha obedecido hasta ahora más a razones sociales o políticas que a cálculos de

productividad. El establecimiento o resguardo de los derechos individuales y sociales, la protección a la vida humana, la corrección de los sesgos distributivos, la oferta de bienes públicos o, simplemente, cancelar las fisuras con la sociedad civil, han sido otros tantos objetivos fundamentales del intervencionismo estatal. En el Tercer Mundo, la urgencia de cerrar la brecha del subdesarrollo ha hecho importante crear otras vertientes de acción gubernamental. Los casos más frecuentes son el proteccionismo a las industrias nacientes o la inversión estatal en la producción de bienes considerados estratégicos, cuando la empresa privada, por debilidad o por la existencia de altos riesgos, no tiene la capacidad de impulsarlos con la celeridad o en la dirección apropiadas.

La intervención del Estado o su supresión revisten siempre un carácter normativo, en cuanto buscan satisfacer objetivos de orden colectivo. La limitación de los abusos del monopolio o la eficiencia económica son otras tantas metas, cuya selección entraña una inevitable jerarquización de valores. Por consiguiente, se trata de un proceso típicamente político —no técnico—, donde esa selección de objetivos responde, en última instancia, a la configuración de fuerzas sociales, a las ideologías más influyentes, a la historia y a las necesidades peculiares de cada país.

De ahí que los rasgos característicos de la intervención estatal y las fronteras de lo público y lo privado acusen una enorme variación entre las naciones, que trasciende con mucho el alcance de las explicaciones puramente técnicas. Hoy, sin embargo, ante el doble embate de los nuevos paradigmas y la exacerbada competencia internacional —más la crisis económica en el caso de los países latinoamericanos—, tiende a gestarse una cierta convergencia en los estilos de la intervención estatal. Aún así, subsisten y subsistirán diferencias significativas que arrancan de la existencia de problemas y entornos políticos institucionales distintos entre los países.

Históricamente, la intervención estatal ha revestido características diferentes entre las naciones avanzadas y las economías en desarrollo. En las primeras, la participación estatal directa en la producción es menos frecuente —no hay brechas del rezago a llenar— y son mucho mayores las necesidades relacionadas con las instituciones del Estado benefactor y la defensa militar. En las

segundas, se da el caso contrario, por cuanto el énfasis de fomentar nuevas producciones y riqueza ha tenido primacía sobre cualquier otro objetivo, al menos en el último medio siglo, aunque ciertamente se han cometido excesos en el gasto bélico.

En el caso de la regulación también podrían hacerse distinguos de significación. En las naciones industrializadas, la regulación hasta antes de la década de 1960 planteaba de modo predominante cuestiones de reforma tributaria y redistributiva, así como preocupación por el régimen de competencia, la libertad de entrada a las diversas industrias, o el control de los precios. A partir de ese decenio, los esfuerzos reguladores cambian de dirección para perseguir objetivos de interés público, como el cuidado del medio ambiente, la calidad de los bienes de consumo, el término de la discriminación en el trabajo, la seguridad de las vías de comunicación, o las normas de conducta que han de cumplir los participantes en algunos mercados. De aquí que la intensísima proliferación de instituciones de regulación social de las dos últimas décadas haya generado costos a las actividades productivas y respondido más a los intereses generales de la población que a las demandas de los productores.¹³ Así se explica el surgimiento de resistencias, sobre todo cuando la intensa competencia internacional viene reduciendo los márgenes de maniobra y de ganancias en un número creciente de actividades.¹⁴ El fondo de la cuestión comienza a reflejar tensiones entre metas sociales contrapuestas. La mejor calidad de vida —mayor ocio, protección ambiental, seguridad económica—, que demandan de modo diferencialmente intenso las poblaciones del Primer Mundo, genera costos y constriñe la capacidad de competencia internacional —otro objetivo central— frente a países industriales jóvenes,

¹³Entre 1960 y 1980, en los Estados Unidos se duplicó el número de agencias regulatorias y en los años setenta el presupuesto federal de las mismas se triplicó, estimándose los costos regulatorios hasta en un máximo —probablemente exagerado— de 200 000 millones de dólares anuales (Penoyer, 1981; Breyer, 1982).

¹⁴Adviértase que la regulación económica anterior no siempre fue resistida, y favoreció a diversos segmentos empresariales. En ocasiones, protege a los productores de los excesos de la competencia; en otras, se dirige a eliminar imperfecciones del mercado y, en unas terceras, a mejorar la información asequible a los agentes productivos.

cuyas aspiraciones sociales son más modestas.

En los países en desarrollo, la regulación ha quedado a la zaga en muchos aspectos y tomado algunas vertientes propias. Ambos fenómenos están parcialmente enraizados en las circunstancias distintivas en que se mueven esas naciones. El tamaño frecuentemente reducido de los mercados y la escasa diversificación industrial, han limitado los alcances de las regulaciones antimonopólicas; la protección del medio ambiente o el control de la calidad de los bienes de consumo han debido matizarse ante las limitantes presupuestarias, el imperativo de cubrir otras necesidades básicas y la falta de oferta de productos de mejores especificaciones.

En contraste, las estrategias sustitutivas de importaciones y la defensa del empresariado na-

cional, hicieron crecer notoriamente el cuerpo de normas relacionado con el comercio exterior y la inversión extranjera en América Latina, tanto como la de los bancos de desarrollo e instituciones financieras encargadas de asignar administrativamente el crédito en beneficio de las prelacones nacionales. Del mismo modo, la esperanza de hacer compatible la estabilidad macroeconómica con el cambio estructural de la oferta, condujo en diversas épocas a la multiplicación de los controles cambiarios y de precios, y en años más recientes, a implantar políticas de ingreso. Por último, la protección al consumidor de bienes esenciales de consumo y la necesidad de conducir la inversión privada por los cauces de la política industrial, explican el otorgamiento de múltiples subsidios reguladores.¹⁵

VI

El debate doctrinario y la realidad

1. La privatización

El crecimiento secular del Estado benefactor en el Primer Mundo, más la explosión reguladora con fines de interés público que se inició en los años sesenta, crean tensiones fiscales y tensiones entre los grupos de interés, que inducen a un cambio mayúsculo en las políticas y en las ideologías que les sirven de respaldo. No sólo se trata de las naturales resistencias a tributar y los desincentivos consiguientes a invertir, ahorrar y trabajar, o de la multiplicación de demandas sociales encontradas, sino de la generación de costos más elevados, que ponen a las empresas de varios países industrializados en situación de inferioridad en los mercados internacionales.

En el Tercer Mundo esas corrientes ideológicas han encontrado campo fértil. Los déficit fiscales desde la década de 1970 habían llegado a representar entre el 6 y el 15% del producto, como resultado del intento de los gobiernos de compensar los efectos depresivos de la caída de la demanda externa y el deterioro de los términos del intercambio, los *shocks* petroleros, el alza en las tasas de interés y la interrupción de los flujos de crédito de la banca comercial. Al comienzo se intentó diferir el ajuste sobre la premisa de que

pronto se "normalizarían" los mercados internacionales. Luego, la aplicación de políticas de ajuste y estabilización de corte restrictivo se torna indispensable, tendencia que se ve reforzada por la proclividad doctrinaria de los organismos financieros internacionales y las agencias de desarrollo de las naciones industrializadas.

La corrección de los déficit fiscales es el objetivo principal de los programas de estabilización, mientras que la liberalización del comercio exte-

¹⁵Son precisamente esas regulaciones y las instituciones creadas para aplicarlas, las que habrán de desmantelarse con el cambio generalizado de estrategias hacia la apertura externa, la ampliación de las funciones del mercado y la renuncia del Estado a satisfacer con la misma amplitud histórica las demandas de muchos grupos de interés. La liberalización financiera supone implantar cambios orgánicos mucho más profundos que la simple admisión de actores del exterior. En rigor, llevarán a suprimir en buena parte los sistemas de asignación administrada del crédito, es decir, a renunciar o simplificar grandemente las prelacones nacionales, otorgar un papel menor a los bancos de desarrollo, las financieras gubernamentales, los encajes bancarios o los cajones preferenciales de crédito, así como a emprender la creación de instituciones propias de canalización libre o de mercado de los recursos del ahorro (Zysman, 1983).

rior y de la inversión extranjera forman parte del meollo de la reforma estructural. En consecuencia, la privatización se ve como el medio esperanzador no sólo de suprimir gastos, sino de allegar recursos adicionales mediante la venta de activos con que enjugar el desajuste de las cuentas públicas. A su vez, la desregulación se toma como la vía de liberar de trabas el funcionamiento de los mercados, tanto como de suprimir subsidios manifiestos o encubiertos y eludir demandas excesivas de los grupos de interés, que recargan los presupuestos gubernamentales. Ambas, privatización y desregulación, se toman como el medio político y económico de acentuar los estímulos a los empresarios en materia de inversión y crecimiento. Así, se unen los apremios fiscales de los gobiernos con planteamientos doctrinarios para provocar un cambio dramático en las percepciones sobre el papel del Estado en los asuntos económicos latinoamericanos.

Con todo, la privatización se ha justificado no tanto en esos apremios financieros, sino y sobre todo, en la eficiencia económica. En efecto, es común que se señale que la empresa privada eleva la productividad en el uso de los recursos, por cuanto en condiciones ideales de competencia produce un óptimo de Pareto. Aunque subsiste un clima de opinión más o menos generalizado sobre la eficiencia económica inferior de la empresa pública, escasean las pruebas empíricas y hay grandes diferencias entre las diversas tesis explicativas.

Según los exponentes del enfoque de los derechos de propiedad, la ineficiencia de las empresas gubernamentales nace de que los administradores no buscan elevar al máximo el ingreso o la riqueza de los propietarios (los ciudadanos), persiguen fines propios y reciben recompensas comparativamente inferiores, aparejadas a controles excesivos que les restan margen de acción e iniciativa (Alchian, 1965). Otros destacan la ausencia de las presiones de la competencia del mercado —particularmente en el caso de los monopolios públicos— o la escasa disciplina financiera, cuando se da acceso automático al crédito y no se puede quebrar (De Alessi, 1980; Eckert, 1979). En cambio, unos terceros subrayan las alianzas entre la burocracia gubernamental y los directores de las empresas públicas en busca de afianzar la influencia política y de expandir los gastos e inversiones por encima de lo que sería

óptimo desde el punto de vista de la asignación correcta de los recursos (Niskanen, 1975).

En general, las conclusiones críticas señalan que las empresas públicas tienden a perseguir metas múltiples, innovar con mayor lentitud, seguir políticas de precios ajustadas con mayor holgura a la evolución de los costos, tener menor nivel y mayor variabilidad en las utilidades, y tender a invertir por encima de las prácticas privadas.

Es razonable aceptar que la intensificación del régimen de competencia tienda a mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos; pero también lo es el reconocer que hay desviaciones de la realidad con respecto al modelo de competencia perfecta. Los monopolios, las externalidades, los rendimientos crecientes a escala, las indivisibilidades, la producción de bienes públicos, explican en la práctica la creación de numerosas empresas estatales. Y aunque los cambios de orden tecnológico o institucional pueden corregir las fallas de mercado, suelen subsistir muchas de las condiciones que condujeron a justificar en términos estrictamente económicos la intervención estatal.

En cierto sentido, la carga ideológica del debate lleva a entremezclar la cuestión de la propiedad privada o gubernamental con el problema de la competencia. La transferencia a manos empresariales de una empresa pública puede simplemente transmutar un monopolio público en otro privado, o bien, sustituir los controles anejos a la producción estatal directa por instituciones y sistemas reguladores complejos y costosos. De la misma manera, es posible acentuar la competencia sin alterar el régimen de propiedad, especialmente cuando se instrumenta en paralelo una política de apertura externa y se modifican las directrices y metas de las empresas públicas (Thompson, 1986). En rigor, más que el tamaño del sector público, lo que importa es la eficacia con que las empresas paraestatales asignan los recursos puestos a su disposición o cumplen los objetivos distintos que se les fijan (Cook, 1988).

Resolver el debate sobre la eficiencia examinando empíricamente el comportamiento de las empresas públicas *versus* las privadas, tampoco lleva a un esclarecimiento definitivo. Una primera dificultad nace del hecho de que las empresas gubernamentales rara vez persiguen como obje-

tivo único el de la eficiencia económica. Y hay pocos esfuerzos analíticos dedicados a determinar con qué eficiencia cumplen esos objetivos. Pero aun con esa salvedad, no parece existir siempre superioridad de los resultados privados sobre los públicos en los países industrializados ni en el Tercer Mundo (Millward, 1988; Yarrow, 1986; Hanke, 1987; Borcharding y otros, 1982; Pier W. y otros, 1974). Además, al comparar la producción pública *versus* la privada, suelen pasarse por alto los costos alternos de regular, vigilar y controlar a la segunda cuando existe monopolio u otras imperfecciones del mercado, así como los de cumplir metas redistributivas sin usar a las empresas estatales (Borcharding y otros, 1982).

Aun así, es claro que se ha roto el viejo consenso sobre el impacto de las empresas públicas en el desarrollo. Hasta hace poco más de una década, se pensaba que la inversión gubernamental directa no sólo contribuía al cumplimiento de los planes económicos, sino que permitía abrir brecha en sectores estratégicos, crear economías externas y suplir las deficiencias de los cuadros empresariales o de los mercados de capitales (Nurkse, 1959; Prebisch, 1952; Rosenstein-Rodan, 1943). Eso explicaba desde la creación de bancos de desarrollo hasta la formación de empresas en los sectores básicos de la economía (energético, siderúrgico, bienes de capital, transportes).

Hoy en día, se pone en duda la validez de la teoría del desarrollo y la necesidad misma de la política industrial para aminorar el rezago y, desde luego, la sabiduría del Estado promotor.¹⁶ Cambiar la asignación de recursos entre las industrias para hacerlas más eficientes y captar las externalidades positivas, sería la tarea de la política industrial dentro del marco neoclásico. Y puesto así, el Estado no parece tener superioridad

alguna para hacerlo mejor que el mercado y los agentes privados. Con todo, el criterio circunscrito de la eficiencia en el uso de los recursos, no explica apropiadamente los diseños de la política industrial como se han venido practicando en la gran mayoría de los países.

En los hechos, el fomento a la industria ha perseguido, en vez de la eficiencia estática, la creación y consolidación de actividades generadoras de empleo, exportaciones, productos de alto valor agregado o la fabricación de insumos de uso difundido. Así, las políticas industriales reflejan la necesidad política de corregir el mercado para satisfacer valores o alcanzar objetivos sociales distintos. La supuesta ineficiencia en la asignación resultante de los recursos queda probada con los fracasos de algunos países y refutada en la experiencia de otros. La historia de Asia oriental parece validar la tesis de la compatibilidad de la intervención estatal con procesos rapidísimos de modernización productiva y crecimiento.¹⁷ Asimismo, en la mayoría de los países latinoamericanos, la fase de mayor activismo gubernamental coincide con la de más intensa expansión del producto interno bruto.

En más de un sentido, las virtudes de la privatización se han exagerado. Con frecuencia, la desincorporación es difícil de lograr, son magros los beneficios presupuestarios y altos los costos políticos. En particular, ha sido costumbre fijar objetivos sociales y distributivos a las empresas públicas que habrían de sacrificarse por ser incompatibles con el comportamiento empresarial privado.

Con todo, ello no niega que en la actualidad sean frecuentes los casos de empresas públicas con déficit que drenan exageradamente las arcas fiscales sobre todo cuando no pueden desatenderse las demandas nuevas de gasto, asociadas al servicio de la deuda interna y externa, así como el cambio de los precios relativos en favor de los exportadores. Sin embargo, habría que evaluar con rigor si se trata de ineficiencias propiamente

¹⁶Richard Caves se refiere a la política industrial como una categoría de medidas en busca de un marco analítico de referencia o como un *slogan* político en busca de respetabilidad (Caves, 1986). Hirschman piensa que la economía del desarrollo, después de los importantes avances de las décadas de 1950 y 1960, ha entrado en una fase de declinación. Atribuye el hecho a que es una disciplina que nació de distintas corrientes ideológicas con tensiones internas que han resultado destructivas. Y también a que crea esperanzas exageradas que, después, al no concretarse, causan desilusión y frustración (Hirschman, 1981).

¹⁷Japón y luego Corea, así como otros países asiáticos, erigieron y todavía mantienen barreras proteccionistas y esquemas de fomento a industrias seleccionadas que no han conducido a ineficiencias o al debilitamiento del espíritu de innovación empresarial (Zysman, 1983; Helpman, 1989; Levy, 1989).

tales —uso comparativamente mayor de insumos físicos— o formas de subsidiar y satisfacer otros objetivos gubernamentales.

Es muy probable que la crisis fiscal y la intensificación de la competencia externa obliguen a dar mayor importancia al objetivo de eficiencia económica. Hay, sin embargo, riesgos en la reducción de los objetivos sociales, en el sentido de supeditar todo a la consecución de una meta económica, en sí misma, estrecha.

Y también, es riesgoso fundamentar las políticas de privatización en las necesidades de financiamiento de corto plazo de las finanzas públicas. Si el Estado se desprende de empresas que tienen una función estratégica en el desarrollo o en la equidad social, debido a estrecheces de liquidez, sacrificaría lo importante para atender urgencias. Por lo demás, si las fuentes de financiamiento son internas los instrumentos de la política monetaria capacitarían a cualquier gobierno a obtener los mismos recursos por la vía del crédito. En efecto, si las enajenaciones han de resultar equitativas el valor presente de la corriente futura de ingresos netos de la empresa debe ser aproximadamente igual a su precio de venta y guardar correspondencia con la tasa de interés de mercado. En términos de flujos monetarios, los efectos de la venta o de un préstamo serían análogos, aunque variase la distribución del fondeo de las operaciones entre la población ahorradora (Vernon, 1988, a y b).

Dicho en términos llanos, si se enajenan empresas generadoras de utilidades, el desequilibrio fiscal aumentaría en el tiempo. Naturalmente, cuando los ingresos así obtenidos se utilizasen en reducir el endeudamiento gubernamental, ese efecto quedaría en buena medida cancelado; pero entonces poco o nada se habría ganado o perdido, dado el diferencial normal entre la tasa de utilidades y la tasa de interés. Y si se venden empresas en números rojos, el comprador racional tendría que obtener la compensación de recibir activos deliberadamente subvaluados y el derecho futuro de subir los precios hasta equilibrar los gastos con los ingresos, independientemente de los avances que pueda hacer para elevar la productividad. Precisamente esto explica por qué, luego de las privatizaciones, hay alzas de precios o supresión de los subsidios encubiertos o manifiestos que concedían las empresas públi-

cas.¹⁸ Alcanzar resultados distintos supondría que el Estado vende por encima o por debajo del valor de mercado las empresas que han de privatizarse.

Cabría admitir que la presencia de imperfecciones en los mercados pudiese justificar reservas a lo señalado en el párrafo anterior. En los países industrializados, con amplios mercados de capitales, la privatización puede tener lugar simplemente mediante la venta de acciones en las bolsas de valores. Sin embargo, en muchas economías en desarrollo, la desincorporación de empresas supone inducir procesos más complejos y lentos de venta de las empresas como unidades productoras completas (Cook, 1988).

Con todo, el financiamiento de la privatización podría realizarse mediante la repatriación de capitales o la atracción de inversiones extranjeras, donde las fuentes crediticias foráneas son inexistentes o están muy restringidas. De ser ese el caso, la venta de empresas públicas bien podría significar alivio temporal a los desequilibrios de pagos y a los fiscales, dependiendo de la forma de utilización de los recursos obtenidos.

Salvo casos especiales, la privatización suele tener alcances macroeconómicos menores. Son pocas las empresas lo suficientemente grandes para afectar el comportamiento económico global o subsanar a fondo los desajustes presupuestarios (CEPAL, 1989b). Además, el carácter no repetitivo de la desincorporación de las empresas estatales y la lentitud natural de los procesos de enajenación, tornan todavía más tenues sus efectos macroeconómicos.

La transferencia de empresas al sector privado puede producir acrecentamiento en sentido estático de la eficiencia económica. Sin duda, el empresario tiene menor propensión a subsidiar o satisfacer objetivos sociales y rara vez está dispuesto a absorber pérdidas que se repiten año a año. Y también es cierto que las desincorporaciones aligeran las cargas administrativas del Estado. Con todo, hay costos que afectan o pueden afectar la dinámica del desarrollo sobre todo en los países del Tercer Mundo. La escasez de talento gerencial o administrativo es de orden general, es decir, afecta al Estado, pero no hay, tampoco, capacidades ilimitadas en el sector empre-

¹⁸Si el objetivo fuese suprimir esos subsidios para aliviar presiones fiscales, habría medios más directos de lograrlo.

sarial. Asimismo, los recursos financieros privados son finitos y se dan *trade-offs* inevitables entre invertirlos en las desincorporaciones o emprender producciones nuevas que vayan apoyando la transformación de las estructuras productivas. Por consiguiente, la venta masiva de empresas públicas —cuando la hay—, si bien acrecienta los efectos fiscales inmediatos, a mediano plazo bien puede atar los recursos financieros y la capacidad empresarial en actividades predominantemente obsoletas que, por definición, han dejado o están en proceso de dejar de ser estratégicas para la construcción de la economía del futuro.

Quizá en algunos casos sea factible salvar las restricciones anotadas por la vía de la inversión extranjera directa. Como solución general, sin embargo, tropezaría con los inconvenientes bien conocidos de orden económico, cuando no de carácter institucional y político.

En cualquier caso, el efecto más destacado de la privatización y la desregulación es el de alentar la consolidación de acuerdos sociales, mediante los cuales se acrecienta el papel y el poder de los empresarios en la economía. Por tal razón y por la de coincidir con las tesis doctrinarias dominantes en el mundo occidental, esos procesos suelen reforzar la confianza de la comunidad de los negocios en las políticas gubernamentales, con reflejos directos —así se espera— en la estabilidad de los mercados cambiarios y, junto con otros factores, en la propensión privada a la formación de capital.

2. La desregulación

En el ámbito de la regulación se reproduce el debate ideológico entre quienes desean ampliar el dominio del mercado y quienes se empeñan en preservar sin mengua la esfera de la acción pública. O lo que es lo mismo, la tensión entre las libertades económicas a la producción privada y la necesidad social de imponerles límite para satisfacer metas de distinto carácter.

Frente a la tesis tradicional de que la regulación es la respuesta a las fallas del mercado y persigue la protección de los intereses públicos (Wilson, 1980), han surgido otras doctrinas. Según algunas de estas últimas, las instituciones reguladoras nacen como empresas, legislaturas, partidos o facciones políticas, o llegan a ser dominadas por los grupos a los cuales van a regular o por núcleos de interés (Stigler, 1971; Mazma-

nian, 1980). Así, se originan rentas, esto es, a beneficios altamente concentrados que son el estímulo para cubrir los costos del cabildeo y el forcejeo político asociados a la obtención de estatutos reguladores *ad hoc*.

Las críticas a la regulación se desenvuelven en dos planos distintos. De un lado, son parte de la tesis de que toda intervención estatal crea males mayores que los que remedia. En segundo término, se aduce que tarde o temprano las instituciones y las normas reguladoras son capturadas por los sujetos de la regulación (Stigler, 1971). Pensar, sin embargo, que las regulaciones terminan por quedar al arbitrio de los regulados, equivale, en última instancia, a negar que los gobiernos puedan representar o luchar por los intereses generales o que el público o los consumidores puedan organizarse con eficacia para perseguir fines determinados.¹⁹

En otro plano, los críticos señalan casuísticamente instancias donde se generan distorsiones y deficiencias o donde se subvierten los objetivos originales de la regulación. Y, de ahí, sin examinar los casos en contrario y sin negar explícitamente la necesidad de la intervención estatal, se procede a generalizar las tesis antirreguladoras.

El mundo real es menos extremoso, las dependencias gubernamentales no tienen discreción absoluta para imponer criterios, ni son tampoco actores enteramente cautivos o pasivos frente a los intereses que intervienen en la definición de las normas reguladoras. Ciertamente, se dan acuerdos corporativos que pueden lesionar los intereses generales; también hay excesos y desfases en la regulación y deficiencias serias en algunas de las instituciones o dependencias que las instrumentan. Asimismo, los cambios económicos y tecnológicos²⁰ pueden eliminar las fallas

¹⁹La asimetría en el comportamiento de los grupos de interés está presente en materia de regulación: mientras los productores son pocos y pueden organizarse fácilmente para obtener beneficios altos, los consumidores son muchos, los costos de organizarse son altos y escasos los beneficios que obtendrán (Olson, 1971). Por consiguiente, los intereses de los no regulados tienden a estar subrepresentados en el proceso político de definición de las reglas reguladoras. Con todo, hay excepciones importantes como lo muestra el movimiento ecológico que se extiende por numerosos países.

²⁰A título ilustrativo cabría señalar el caso de la telefonía celular que al permitir una competencia bastante abierta, rompe con algunas de las imperfecciones usuales de los mercados de los servicios telefónicos.

del mercado, haciendo innecesarias las regulaciones y otro tanto puede originarse en la adopción de nuevos objetivos y estrategias sociales. Por último, cabría reconocer los efectos de las alteraciones en el marco de las fuerzas políticas —desplazamientos del poder relativo de los grupos de interés— que se traducen en modificación formal o sustantiva de las estructuras reguladoras.²¹

En cualquier caso, debe admitirse que los regímenes de regulación económica están cada vez más determinados por la interacción de los gobiernos, las empresas públicas, las grandes corporaciones privadas y, en algunos casos, los sindicatos; es decir, por las tensiones y los acomodos cooperativos y de otra naturaleza entre las organizaciones económicas más importantes y de mayor tamaño de un país. Tales son los actores principales de un juego eminentemente político-corporativo, donde el ciudadano individual o la empresa pequeña están colocados entre la comparsa. De ese modo, se define en buen grado no sólo el contenido y la forma de las normas reguladoras, sino también se decide qué incluir o excluir del propio sistema de regulación. En consecuencia, eliminar dichos regímenes o reducirlos a su mínima expresión, significa, en última instancia, ceder el escenario a un solo actor: la empresa privada.

La participación estatal en la producción, la regulación económica, el diseño de políticas industriales, no se presta a concepciones universales, ni hay reglas simples que inmunicen de los errores del pasado o conduzcan infaliblemente a cerrar la brecha del subdesarrollo. Las funciones económicas del Estado no se ejercen en el vacío, tienen un carácter histórico, esto es, ligado a la evolución anterior de la economía y al grado alcanzado de desarrollo. Poco sentido tendría organizar una empresa estatal productora de textiles en Alemania, pero quizá lo tuviese en algún pequeño país de África o del Caribe.

De otro lado, esas funciones estatales tienen también una dimensión institucional y política por cuanto se inscriben dentro de fórmulas específicas de organización de las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno. La tradición burocrá-

tica francesa expresada en formas administrativas jerarquizadas, supone una reglamentación mucho mayor de la vida económica de lo que resultaría admisible, por ejemplo, a la conformación institucional norteamericana.

Las especificidades nacionales en materia de historia e instituciones rompen la supuesta objetividad científica en que se quiere situar el debate sobre la intervención estatal en los asuntos económicos. Más aún, el fondo de la cuestión es de orden estrictamente axiológico, por cuanto se trata de seleccionar entre metas sociales. Los enfoques economicistas intentan hacer de la libertad económica el valor social fundamental. Se busca ampliar al máximo la autonomía individual, expresada en el juego del mercado y, correlativamente, disminuir la interferencia estatal en los asuntos privados. Por eso, se toma normativamente a la eficiencia económica (eficiencia estática en la asignación de inversiones) como el criterio rector del comportamiento de las empresas. Y, además, ex hipótesis, se considera superior la empresa privada a la estatal. De tal modo, cuanto más privatización y menos regulación, mayor ganancia "paretiana" y otro tanto podría obtenerse de la remoción de cualquier objetivo distinto de la eficiencia en el manejo de las empresas que hayan de quedar en la órbita estatal.

Aquí, de manera indirecta, se asume la noción de armonía intrínseca entre las metas económicas y entre éstas y las de carácter social, como la libertad, la justicia o la modernización democrática. Pero, si se admite, como suele ocurrir en la realidad, que pueda existir oposición o conflicto entre las metas, singularizar a una de ellas —la libertad de mercado— significa reducir los fenómenos sociales a categorías predominantemente económicas. Además, la elección entre los objetivos no se presta —pese a alegatos en contrario— a soluciones propiamente técnicas. Es admisible que los ciudadanos de un país prefieran la libertad económica a la igualdad o la autonomía colectivas. Pero eso no valida la opción elegida en el dominio de la ciencia; su legitimidad se funda en otra lógica, la de asentarse en decisiones tomadas consensual o democráticamente.

En síntesis, el traspaso masivo de funciones del Estado al mercado entraña trasposición de los objetivos primordiales de la sociedad. Y mientras ese hecho quede oculto en los laberintos ideológicos y los mensajes tecnocráticos, las decisiones se

²¹Un caso específico lo representa la nacionalización bancaria de 1982 en México y luego el movimiento inverso de reprivatización de 1990.

adoptarán sin la consulta y el escrutinio públicos indispensables en temas medulares de la vida en sociedad, cuya discusión genuina constituye la prueba misma de la modernización democrática.

Con todo, en planos menos generales, hay necesidades claras, a veces urgentes, de adaptar y modernizar las formas de intervención o regulación estatal en la economía.

VII

Los cambios legítimos en la intervención estatal

El papel del Estado en la economía tiene por fuerza una serie de amarres históricos e institucionales que le dan consistencia y eficacia, pero que también son fuente de tensiones cuando ese papel ha de alterarse en consonancia con las políticas económicas tendidas al futuro. De un lado, el Estado asume atribuciones que varían *a fortiori* con el grado de desarrollo alcanzado; de otro, en un plano menos general, ha de lograrse coherencia entre la intervención gubernamental y las estrategias que se instrumentan en un período determinado. Una tercera dimensión ha surgido o resurgido con mayor fuerza en años recientes, y es la responsabilidad compartida internacionalmente de cuidar una estabilidad económica y financiera global que no puede dejarse enteramente librada a las fuerzas del mercado y de proteger un planeta puesto en riesgo ecológico por los mismos avances de la civilización industrial.

Entonces, la intervención del Estado en la vida económica no puede verse como algo acabado, rígido, sin dimensión temporal. Por el contrario, se trata de atribuciones específicas a cada etapa histórica, que deben acomodarse periódicamente a las necesidades cambiantes de la evolución de las sociedades.

A la luz de las circunstancias latinoamericanas, parece impostergable alterar los estilos de intervención estatal para asumir nuevas funciones y llenar vacíos, a la par que remozar, depurar y abandonar los campos ya no prioritarios. En rigor, las fronteras posibles del cambio son suficientemente amplias para dar cabida a variadas formas de integración de lo público con lo privado, si se excluyen los extremos de privatizar o estatizarlo todo. No hay, sin embargo, fórmulas precisas; cada país habrá de ensayar, acertar o equivocarse en el proceso de establecer el nuevo

deslinde entre las funciones del mercado y del Estado.

Una revisión a vuelo de pájaro de los problemas actuales plantea un panorama complejo, precisamente por la enorme acumulación de demandas de cambio de la economía y las sociedades latinoamericanas. Hay una serie de campos nuevos que debiera cubrir la intervención estatal que coexisten con otros donde convendría proceder en sentido inverso. A título ilustrativo se mencionan algunos casos conspicuos.

En el futuro, los Estados latinoamericanos debieran poner mayor acento en la extensión y ejercicio de los derechos sociales a la educación, la salud, la vivienda, la alimentación y el trabajo, a fin de atenuar las tendencias sistémicas a la concentración de los ingresos y el poder económico. Aquí, el afianzamiento de la democracia, la concentración anterior de los ingresos y las cargas del ajuste en la década de 1980, y el efecto-demonstración del Estado benefactor de los países industrializados, empujarán con fuerza el intervencionismo estatal. Y otro tanto tendrá que darse en la protección del medio ambiente donde se conjugan necesidades vernáculas con preocupaciones de alcance universal.

Función tradicional del Estado es la de estructurar y reestructurar las relaciones con el exterior. En torno a esta cuestión habrá de centrarse buen número de los cambios en los estilos de intervención gubernamental en la economía.

En términos generales, mientras se acentúa la interdependencia entre las naciones, la organización de la economía internacional se encuentra en una etapa de transición donde todavía no se terminan los ajustes al mundo multipolar naciente en el Norte, ni se establece nítidamente la nueva división del trabajo entre el Norte y el Sur. En tanto no se despejen esas cuestiones, las políti-

cas renovadoras de la inserción latinoamericana en los mercados internacionales, unidas a la transmisión de *shocks* económicos mayúsculos del exterior, obligarán a instrumentar políticas activistas en materia de relaciones económicas internacionales. Los elementos de coordinación internacional de las políticas van en ascenso sobre todo en el Primer Mundo. Tómese el caso bien conocido del manejo de la deuda externa o el de la administración de los mercados cambiarios, donde la intervención de los gobiernos y la concertación entre éstos, los bancos centrales y las instituciones internacionales de crédito, constituyen ya una característica cuasipermanente de los esfuerzos colectivos de las naciones industrializadas por reducir la inestabilidad financiera internacional. Adviértase de igual modo que la economía mundial está lejos de reproducir el modelo de libre competencia. Proliferan los oligopolios;²² hay frecuente manipulación de los gobiernos en favor de los intereses nacionales y subsisten enormes desequilibrios en el comercio entre las mismas potencias industrializadas.

En sentido contrario, esto es, en el de reducir la intervención estatal, influirá el hecho de que el desarrollo latinoamericano ha propiciado la creación de cuadros empresariales y técnicos que ya están en condiciones de abordar aventuras propias, ahí donde el Estado era el único protagonista hace apenas unas décadas. En tal sentido, las empresas públicas ubicadas en los sectores ya consolidados —y donde no se presentan fallas de mercado— podrían desincorporarse o dar lugar a acuerdos de concertación para facilitar la concentración estatal directa en actividades donde resulta necesario abrir brechas transformadoras de la estructura de la oferta. Por supuesto, en unos casos, cabría proceder simplemente a la privatización y, en otros, se tendría que recurrir a fórmulas reguladoras sucedáneas, cuando subsistan los riesgos anejos a deficiencias en el funcionamiento de los mercados.²³ Y aquí debe su-

brayarse que sustituir a la empresa pública por normas reguladoras, no siempre es tarea fácil, por requerir recursos escasos y formas de organización poco conocidas en el Tercer Mundo.

En el mismo orden de ideas, conviene observar que las instituciones y las regulaciones suelen sobrevivir a los problemas que les dieron origen. Muchas empresas públicas surgieron históricamente como proyectos privados fracasados —50% en el caso de México (Casar, 1988)— que el Estado tomó a su cargo por motivos de empleo, desarrollo sectorial y regional u otras consideraciones. De esa manera, los gobiernos dejaron pasivamente engrosar el número de empresas públicas. Y luego, una vez saneadas o alimentadas con subsidios, quedaron en la esfera pública aunque no produjesen bienes o servicios estratégicos.

También hay empresas estatales que, habiendo tenido un papel destacadísimo en el desarrollo, con el tiempo pierden importancia en las estrategias encaminadas a la construcción del futuro. Y tanto aquí, como en el caso anterior, el peso inercial de las burocracias puede forzar inversiones o hacer ampliar capacidades productivas, contrariando la asignación óptima de los recursos.

Las últimas observaciones conducen directamente a plantear la correspondencia entre el patrón de desarrollo y los estilos de intervención gubernamental en la vida económica. Tómese el caso del tránsito de una estrategia sustitutiva de importaciones a la exportación abierta de una gama más rica de productos a la economía internacional. Ello implica remover de fondo muchas formas anteriores de intervención estatal, tanto como alterar los papeles de los agentes productivos y los actores sociales. La función protagónica del mercado interno en la fase previa de crecimiento ha de ser asumida por la demanda foránea: la función promotora del Estado en materia de inversiones y producción habrá de ser reemplazada en grado importante por la iniciativa de los empresarios nacionales y extranjeros. Las antiguas metas centradas en el aumento cuantitativo de la producción para satisfacer las demandas ya creadas y los mercados protegidos, habrán de ceder el paso al mejoramiento cualitativo de la capacidad de oferta en los nichos de producción donde se tengan o puedan crearse ventajas comparativas en el comercio internacional o dentro

²²A título ilustrativo adviértase que el intercambio al interior de las empresas transnacionales (entre matrices y filiales y entre estas últimas) representa un tercio del comercio mundial (Gilroy B., 1989).

²³En el Reino Unido, país donde la privatización ha avanzado con mayor fuerza, ha debido recurrirse a establecer complejos sistemas reguladores integrados por comisiones, tribunales y códigos de conducta de las actividades transferidas a la esfera empresarial.

de esquemas de integración alentados deliberadamente.

En ese contexto funcional, la intervención y regulación proteccionista pierde razón de ser y debiera dismantelarse con la rapidez que permitan los acomodos del lado de la oferta y la capacidad de reacción de los actores sociales que habrán de ejercer el futuro liderazgo económico. La lógica de la apertura externa implica suprimir la armazón burocrática relacionada con el manejo de los aranceles, controles, licencias y otras restricciones al comercio y al movimiento de capitales con el exterior.

En cambio, la promoción de exportaciones exigirá otro género de políticas e intervenciones: cambiar la estructura de los precios relativos, así como otorgar alicientes específicos que van desde el financiamiento y la modernización de la infraestructura para el intercambio foráneo, hasta el fomento a la productividad y a la reconversión industrial en actividades seleccionadas con algún criterio de prelación. Puesto en otros términos, las políticas exportadoras exigen la creación de un marco macroeconómico favorable, pero también políticas microeconómicas que resuelvan los cuellos de botella que entorpecen el desarrollo de actividades específicas.²⁴ Aquí, los rezagos típicos de los países en desarrollo, tanto como la escasez crónica de recursos, los obligan a especializarse y decidir qué productos, ramas o sectores deben modernizar con miras al comercio internacional. Hay, desde luego, riesgo de equivocarse, pero es una de las pocas vías de crear deliberadamente ventajas comparativas dinámicas.

Hacer del sector externo el pivote del desarrollo futuro —caso la única salida realista a los problemas latinoamericanos—, supone el establecimiento de compromisos firmes entre los gobiernos y los sectores empresariales sobre el contenido de las políticas económicas, acuerdos que suelen ser refrendados por los organismos financieros internacionales, y las agencias de ayuda bilateral. Por consiguiente, la liberalización externa entraña, al igual que la privatización y la desregulación, alguna cesión de la autonomía estatal a la comunidad nacional o internacional

de los negocios, esto es, al mercado. Y aquí, el precio ha de pagarse por anticipado. Por eso, importa afianzar el éxito de las estrategias de crecimiento hacia afuera, es decir, asegurar que se sustenten no en el empobrecimiento de las remuneraciones al trabajo, sino en la competitividad ganada por la modernización de la capacidad productiva.

Como lo muestra la experiencia de los países industrializados pequeños y los de industrialización reciente, sostenerse y prosperar en mercados internacionales altamente competitivos exige apoyos estatales *ad hoc*, que compensen las ventajas de los grandes conglomerados transnacionales y de la abundancia de recursos o tecnologías del Primer Mundo y de otros competidores ya consolidados (Grossman y Richardson, 1985).

A menos que América Latina decida enfrentar pasivamente los cambios del entorno internacional, los gobiernos estarán obligados a actuar de modo muy activo en el futuro inmediato. Aparte de las implicaciones directas de la apertura externa, hay numerosas exigencias de adaptación que sólo pueden satisfacerse en plazos y con costos razonables, si los gobiernos ejercen un liderazgo intervencionista apropiado.

Un primer campo de acción se relaciona con las políticas de fomento a la adaptación, absorción y desarrollo de tecnologías que liberen gradualmente a América Latina de tener que basar su posición en el comercio exterior en la venta de mano de obra barata. Aquí el activismo gubernamental tendría que volcarse al mejoramiento de los centros de formación del capital humano, de las instituciones de investigación aplicada, de los sistemas de capacitación en el trabajo, de los estímulos a las empresas interesadas en la reconversión industrial o en crear centros o núcleos tecnológicos.

Una segunda cuestión de importancia se refiere a las respuestas nacionales al fenómeno de la formación de grandes bloques económicos dentro de la economía internacional. Se trata de dilucidar una cuestión compleja tanto por las numerosas opciones que presenta, como por los *trade-offs* entre las ventajas económicas que han de obtenerse y la cesión de soberanía que inevitablemente se produciría. A título ilustrativo, México podría perseguir la unión con Centroamérica, la integración en profundidad con los países

²⁴Este planteamiento es rechazado por varias escuelas económicas que creen en la eficacia de los mecanismos de mercado a escala microeconómica.

de la ALADI o si no buscar desde el libre comercio hasta la integración con las economías de los Estados Unidos y Canadá. En cualquiera de esas posibilidades, se abordarían transformaciones mayúsculas en la vida económica, social y cultural de los países, cuya asimilación demanda un liderazgo activo de los gobiernos, tanto en la fase de las negociaciones cuanto en la etapa posterior en que habría de suavizarse y viabilizarse la realización de los acomodos indispensables.

Abrir los mercados nacionales no es una medida que persiga simplemente mejorar la inserción de los países en los mercados internacionales, sino también usar el acicate de la competencia para forzar la innovación y la elevación de la eficiencia de los productores vernáculos en beneficio de los consumidores intermedios o finales. Paradójicamente, entonces, convendría auspiciar desde el Estado, medidas que acrecienten al máximo la intensidad del régimen interno de competencia. Se sabe, sin embargo, que el tamaño de los mercados y la necesidad de competir

con los grandes conglomerados transnacionales, imponen límites a la fragmentación de la producción interna. Propiciar el desarrollo de empresas grandes suele crear imperfecciones en el mercado interno —aminoradas por la apertura externa—, pero acaso esa sea la única vía de participar en la competencia internacional con alguna probabilidad de éxito.

Un dilema análogo se plantea cuando se desregula la actividad privada, mientras se acentúan los controles burocráticos sobre las empresas públicas (sobre todo para usar sus ingresos y gastos como instrumento de control macroeconómico), creándose un régimen espurio de competencia y causándose daño a la flexibilidad y eficiencia administrativa del sector productivo del Estado. En los casos mencionados, la solución reside en el afinamiento de los sistemas de evaluación de los efectos de las regulaciones y de las formas estatales de intervención, especialmente durante el período de transición y cambio del patrón de desarrollo económico.

VIII

Conclusiones

De lo expresado hasta aquí es fácil inferir las múltiples y complejas tareas que ha de desempeñar el Estado latinoamericano para encauzar los cambios económicos y sociales más indispensables y salvar una etapa de transición difícil, en sí misma, y difícil también por mezclarse con una crisis de desarrollo que ya se prolonga una década.

El papel del Estado en la vida económica habrá de cambiar, pero no podría abolirse. De ahí el daño de abrir las puertas a tesis ideológicas que condenan *urbi et orbi* toda intervención estatal, simplemente para facilitar la justificación de las alteraciones en las funciones del Estado sin el necesario escrutinio público de sus alcances e implicaciones y de la distribución consecuente de los costos entre la población.

Quiérase o no, ampliar las atribuciones del mercado, "despolitizar la economía", entraña una transferencia real de poder en favor del sector empresarial nacional o extranjero. Las

causas de la necesidad del cambio pueden ser legítimas, pero el uso de expedientes ideologizados denota desconfianza en los procedimientos de la democracia como vía de concertación y ordenamiento social.

Sin duda, pueden estar presentes el imperativo de auspiciar reformas internas a los patrones de desarrollo —que *a fortiori* afectan de modo desigual a la población y a los agentes productivos—, tendencias y tensiones geopolíticas, acaso irresistibles, que explican la declinación de las soberanías nacionales —sobre todo las del Tercer Mundo—, el acrecentamiento de la interdependencia económica mundial o la formación de grandes bloques en competencia, o simplemente la copia extralógica de modelos e ideologías acuñados en el exterior. Pero al admitir los retos verdaderos y hacer a un lado los espurios, debiera percibirse con igual nitidez que frente a la enorme magnitud de las transformaciones que han de emprenderse el éxito depende en altísimo

grado de la cohesión social frente al cambio. Y ello supone plantear y debatir técnicamente y, sobre todo, en forma democrática, los problemas y las opciones, hasta lograr los acuerdos políticos necesarios y decidir, entonces, consensualmente los caminos que deberán seguirse.

Para fortuna de todos, la dictadura y el militarismo de viejo cuño, aunque latentes, dejan de ser amenaza inmediata para los sistemas políticos latinoamericanos. Con todo, hay otros riesgos. Acaso el más serio consista en hacer de la alternancia en el poder y la celebración de elecciones un rito desprovisto de contenido sustantivo. En rigor, la esencia de la vida democrática es la participación en los asuntos medulares de la sociedad, esto es, en la identificación de las metas y la fijación de los derroteros, del futuro, el reconocimiento de los límites de lo asequible, la determinación *ex ante* de las formas de distribuir las cargas y los beneficios entre la población y refrendar o modificar los términos del pacto social. Aquí es donde se aprecia lo exiguo de los avances de la democracia latinoamericana y las fuentes de la insatisfacción de la sociedad civil frente a los gobiernos. La falta de un diálogo político profundo dificulta el logro de los consensos políticos indispensables a la cohesión de las sociedades inmersas en procesos profundos de cambio y adaptación. En esencia a los perdedores en los procesos de liberalización y ajuste se les ha excluido de participar en el diseño de la política económica en vez de buscar deliberadamente reincorporarlos a la producción o al proceso de toma de decisiones. Hay, entonces, riesgo de acentuar los rasgos de dominación social, no los de la libertad, por cuanto los medios económicos de control

pueden quedar altamente concentrados.

Esas tareas intrínsecamente medulares en toda sociedad que aspire a la modernidad, hoy adquieren mayor importancia ante el vacío ideológico creado por la crisis de la izquierda y la avalancha doctrinaria neoconservadora (Paramio, 1988). Hay, entonces, riesgo real de minar el poder equilibrador del Estado y de auspiciar divisiones aún más extremosas en la suerte económica de los países y de los distintos segmentos sociales que los componen. Y, sin embargo, los valores sociales tienen carácter histórico. La noción de lo que es justo o injusto en la distribución del poder o la riqueza cambia con el tiempo. Que el estancamiento económico y la concentración paulatina o brusca de los ingresos, o su reverso, la difusión de la pobreza, lleguen a ser hechos aceptados en América Latina, constituye una perspectiva aterradora, pero ciertamente posible, a juzgar por la experiencia de la última década. Ello, sin embargo, llevaría casi sin remedio a tornar cada vez más ingobernables las sociedades formalmente democráticas. La razón es llana; mientras no sean satisfechas o acotadas consensualmente las demandas generalizadas en materia de justicia y mejoría económica, seguridad y libertades, inevitablemente se abrirán fisuras entre los gobernados y la autoridad. Los resultados electorales recientes son buena prueba de los rezagos en que se desenvuelven los sistemas políticos latinoamericanos. El aislamiento ademocrático en la toma de decisiones, sumado a las dificultades reales de satisfacer las exigencias populares en los campos mencionados, han llevado y seguirán llevando al fracaso electoral a gobiernos del más diverso signo político.

Bibliografía

- Alchian (1965): Some economics of property rights, *Il Politico* 30.
- Aghevli, B. y otros (1990): *The Role of National Saving in the World Economy*, Occasional paper, N° 67, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Bell, D. (1976): *The Cultural Contradictions of Capitalism*, Nueva York, Basic Book.
- Bobbio, N. (1985): *Estudios de Historia de la Filosofía*, Madrid, Editorial Debate.
- (1978): *Stato, Governo, Società*, Torino, Italia, Editorial Giulio Einaudi.
- Borchering, T. y otros (1982): Comparing the efficiency of private and public production: The evidence from five countries, *Journal of Economics*, suplemento, N° 2, primavera-verano.
- Bosworth, B. (1990): Are we saving too little? International differences in saving, *American Economic Review*, vol. 80, N° 2.
- Bourquinon, F. y otros (1989): *Adjustment and Income Distribution: A Counter Factual Analysis*, working paper, N° 2943, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Breyer, S. (1982): *Regulation and its Reforms*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

- Brian, W.A. (1989): Competing technologists, increasing returns and lock-in by historical event, *The Economic Journal*, vol. 99, N° 394, marzo.
- Casar, M. y W. Peres (1988): *El Estado empresario en México: jagotamiento o renovación?*, México, D.F., Siglo XXI.
- Caves, R.E. (1986): *Industrial Policy and Trade Policy: A Framework, Industrial Policies for Pacific Economic Growth*, Mutoh y otros (comps). Sidney, Allen & Anwin.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990a): *Transformación Productiva con Equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G. 1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s. 90. II. G.6.
- _____ (1990b): *La Política Fiscal en América Latina: Tópicos de Investigación* (LC/L. 529) serie Política fiscal, N° 3, Santiago de Chile, enero.
- _____ (1989, a): *La Dinámica del Deterioro Social en América Latina y el Caribe en los Años Ochenta* (LC/G. 1557), Santiago de Chile.
- _____ (1989, b): *La Privatización en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, mimeo.
- Cloud, S. (1989): The can't do government, *Time*, N° 43, 23 de octubre.
- Cook, P. y C. Kirpatrick (1988): *Privatisation in Less Developed Countries*, Gran Bretaña, Harvester Wheatsheaf.
- Crozier, M., S. Huntington, y J. Watanuki (1975): *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press.
- De Alessi, L. (1980): The economics of property rights: A review at the evidence, *Research in Law and Economics*, N° 2.
- De Jasay, A. (1985): *The State*, Oxford, Inglaterra, Basil Blackwell Ltd.
- Dornbusch, R. (1990): The new classical macroeconomics and stabilization policy, *American Economic Review*, mayo de 1990.
- Eckert, R. (1979): *What do Regulators Maximize?*, Claremont, California, University of California, mimeo.
- Fisher, S. (1988): International macroeconomics, *International Policy Coordination*, M. Feldstein (comp.), Chicago, University of Chicago Press.
- Fisher, S. (1987): *International Macroeconomic Policy Coordination*, Working Paper, N° 224, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Friedman, B. (1985): Recent perspectives in and on macroeconomics, *Issues in Contemporary Macroeconomics and Distribution*, G. Feiwel (comp.), Londres, Macmillan.
- Friedman, M. (1968): The role of monetary policy, *American Economic Review*, marzo de 1968.
- García H., Alberto, Ricardo Infante B. y Víctor Tokman (1988): *La Deuda Social: ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?*, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo.
- Gilder, G. (1968): *Wealth and Poverty*, Nueva York, Basic Books.
- Gilroy, B. (1989): Intra-firm trade, *Journal of Economic Surveys*, vol. 3, N° 4.
- Grossman, G. y J. Richardson (1985): Strategic trade policy: A survey of issues and early analysis, *Special Papers International Economics*, N° 15, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University.
- Haq, K. y N. Kirdar (comps.) (1987): *Human Development, Adjustment and Growth*, Islamabad, North-South Roundtable.
- Hanke, S.H. (1987): *The Prospects for Privatization*, Nueva York, Academy of Political Science.
- _____ (1986): The privatization option: An Analysis, *Economic Impact*, vol. 3.
- Helpman, E. y P. Krugman (1989): *Market Structure and Foreign Trade*, Cambridge, Massachusetts, The M.I.T. Press.
- Hirschman, A. (1981): *The Rise and Decline of Development Economics, in Essays in Trespassing*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Ibarra, D. (1987): Política y economía en América Latina: el trasfondo de los programas heterodoxos de estabilización, *Estudios Económicos*, número extraordinario, México, D.F., El Colegio de México.
- Inglehart, R. (1977): *The Silent Revolutions: Changing Values and Political Styles among Western Republics*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Kristol, I. (1981): Rationalism in economics, *The Crisis in Economic Theory*, D. Bell, I. Kristol (comp.), Nueva York, Basic Books.
- Krugman, P. (1987): Is free trade passé?, *Economic Perspectives*, vol. 1, N° 2.
- _____ (comp.) (1986): *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- _____ (1979): A model of innovation, technology transfer, and the world distribution of income, *Journal of Political Economy*, vol. 87.
- Levy, S. y S. Nolan (1989): *Trade and Foreign Investment Policies Under Imperfect Competition: Lessons for Developing Countries*, Massachusetts, Department of Economics, Boston University, Boston, mimeo.
- Lowe, A. (1987): *Essays in Political Economics: Public Control in a Democratic Society*, A. Oakley (ed.), Nueva York, New York University Press.
- Lucas, R.E. (1972): Expectations and the neutrality of money, *Journal of Economic Theory*, N° 1.
- Macpherson, C.B. (1987): *The Rise and Fall of Economic Justice*, Oxford, Inglaterra, Oxford University Press.
- Malinvaud, E. (1977): *The Theory of Unemployment Reconsidered*, Nueva York, Wiley.
- Mazmanian, D. y A. Sabatier (1980): A multivariate model of public policy-making, *American Journal of Political Science*, N° 24, agosto.
- Millward, R. (1988): Measured sources of inefficiency in the performance of private and public enterprises in LDC's, *Privatization in Less Developed Countries*, P. Cook y C. Kirpatrick (comp.), Brighton, Inglaterra, Wheat Sheaf Books.
- Niskanen, W. (1975): Bureaucrats and politicians, *Journal of Law and Economics*, N° 18.
- Nurkse, R. (1959): *Patterns of Trade and Development*, Estocolmo, Almqvist and Wicksell.
- Okun, A.M. (1975): *Equality and Efficiency, the Big Trade-Off*, Washington, D.C., The Brookings Institution.

- Olson, M. (1971): *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Paramio, L. (1988): *La Izquierda ante el Fin del Siglo*, México, D.F., Siglo XXI.
- Penoyer, R.J. (1981): *Directory of Federal Regulatory Agencies*, Washington, D.C., Center for the Study of American Business, Washington University.
- Pier, W. y otros (1974): An empirical comparison of government and private production efficiency, *National Tax Journal*, N° 27.
- Polak, J. (1988): *Economic Policy Objectives in the Major Industrial Countries and their Efforts in Policy Making*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional FMI y HWWA, Institut, Economic Policy Coordination.
- Pompret, R. (1988): *Unequal Trade: The Economics of Discriminatory International Trade Policies*, Oxford, Nueva York, Basil Blackwell.
- PREALC/OIT (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (1988): *La Evolución del Mercado Laboral entre 1980 y 1987*, Serie Documentos de trabajo, N° 328, Santiago de Chile.
- Prebisch, R. (1967): The role of commercial policies in underdeveloped countries, *American Economic Review*, vol. 49.
- (1952): *Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Raboy, D.G. (comp.) (1982): *Essays in Supply Side Economics*, Washington, D.C., The Heritage Foundation.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943): Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe, *Economic Journal*, N° 53.
- Rotemberg, J. (1987): The new Keynesian microfoundations, *NBER Macroeconomics Manual*, S. Fisher (comp.), Chicago, University of Chicago Press.
- Sachs, J., J. Warwick y A. Mckibbin (1988): Coordination of monetary and fiscal policies in the industrial countries, *International Aspects of Fiscal Policy*, Jacob Frenkel (comp.), Chicago, University of Chicago Press.
- Sargent, T.J. y N. Wallace (1983): Rational expectations and the optimal money supply rule, *Journal of Political Economy*, mayo.
- Singh, M. (1989): Keynote address: Development policy research: the task ahead, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Banco Mundial.
- Steinfels, P. (1979): *The Neoconservatives*, Nueva York, Simon and Schuster.
- Stigler, G. (1971): The theory of economic regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science*, N° 2.
- Thompson, D.J. y J.A. Kay (1986): Privatization: A policy in search for a rationale, *Economic Journal*, vol. 96, marzo.
- Vernon, R. (1988a): *Key Conceptual Issues in the Privatization of State-Owned Enterprises*, Santiago de Chile, mimeo.
- (1988b): *A Technical Approach to Privatization Issues*, Serie EDI Catalog, N° 345/016, Washington, D.C., Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial.
- Volker, P. y otros (1987): International monetary cooperation: Essays in honor of Henry C. Wallich, *Essays in International Finance*, N° 169, Nueva Jersey, University Press.
- Williamson, J. y M. Miller (1987): *Targets and Indicators: A Blueprint for the International Coordination of Economic Policy*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Wilson, J. (1980): *The Politics of Regulation*, Nueva York, Basic Books.
- Yarrow, G. (1986): Privatization in theory and practice, *Economic Policy*, N° 2.
- Zysman, J. (1983): *Governments, Markets and Growth*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.

El Estado y la transformación productiva con equidad

*Eugenio Lahera**

Este artículo analiza la importancia del sector público en América Latina y el Caribe para el desarrollo de la región, aunque por su carácter preliminar no profundiza en las diferencias que se observan entre las diversas economías nacionales.

En la sección inicial se formulan algunas consideraciones acerca del papel de los agentes económicos en el proceso de desarrollo. Se aboga por la sustitución del enfoque que considera la participación económica del sector público en términos puramente "cuantitativos", por otro que tenga en cuenta las características del conjunto del sistema económico.

El análisis y la descripción que en la sección segunda se hacen del sector público de la región pone de relieve importantes diferencias con las naciones industrializadas y también con algunos países en desarrollo del Este de Asia, así como la existencia de un grado considerable de heterogeneidad al interior de América Latina y el Caribe. De otro lado, se concluye que entre los sectores público y privado hay diferentes patrones de relacionamiento, según períodos y países. Se comprueba que el principal elemento común al sector público regional es la profundidad de la crisis presupuestaria fiscal, con su secuela de efectos macroeconómicos; por otra parte, queda de manifiesto que el tipo de ajuste utilizado tiende a lesionar la capacidad de recuperación de ese sector.

*Secretario Técnico de la *Revista de la CEPAL*.

Introducción

América Latina se encuentra sumida en una crisis cuya gravedad sólo es comparable a la desencadenada por la Gran Depresión. Al igual que entonces, han sido cuestionados tanto el ordenamiento económico interno de los países, como su inserción en la economía internacional. Quizás la principal diferencia radique en que se ha invertido el signo de los cambios considerados imprescindibles: mientras en los años treinta y cuarenta se hizo necesaria una mayor injerencia pública en la economía y la participación en la economía mundial sufrió un abrupto descenso, en la actualidad se postula una alternativa caracterizada por la ampliación del ámbito de las actividades privadas y por la profundización de la inserción financiera, comercial y productiva de la región en la economía mundial.

La transición en marcha exhibe componentes tanto creativos como destructivos, por lo que puede asegurarse que el ordenamiento institucional resultante estará conformado por fuerzas y tendencias a menudo contrapuestas, de modo que no es fácil anticipar su perfil. El Estado será, a la vez, objeto y sujeto de la reestructuración económica y social, dada su indiscutible significación en ambos órdenes. El Estado deberá presidir su propia reorientación, pese a las dificultades que afronta y a la ausencia de consenso y de criterios suficientemente definidos para tal proceso. El sector público forma parte del problema y, también, de la solución: de allí la inconsistencia de las políticas que con frecuencia se proponen. Presenciamos, pues, una crisis del Estado que atraviesa diversas dimensiones de la realidad y que se manifiesta en los ámbitos social, económico, político e ideológico.

Desde un punto de vista de economía positiva el Estado tiene una gran significación, directa e indirecta; de hecho, parte de los actuales problemas derivan de este protagonismo o de algunas de sus modalidades. Desde un punto de vista de economía normativa, la aplicación de una estrategia de transformación productiva con equidad determina una vasta agenda para el Estado. Si el asunto no fuera tan evidente para la región, resultaría hasta paradójico: el Estado es un actor esencial incluso si se trata de disminuir la participación productiva del sector público o de alterar el nivel de reglamentación económica. La determinación, en cada país, de los objetivos específicos de la transformación productiva con equi-

dad, así como la especificación, aplicación y evaluación de políticas funcionales, exigen el concurso del sector público. Desde otro ángulo, es en el Estado donde pueden cristalizarse las opciones políticas que dicha estrategia requiere y donde se negocian los objetivos macroeconómicos de la

condicionalidad originada en la deuda externa.

En definitiva, es probable que el Estado constituya el tema de mayor relevancia en la economía de América Latina. Por esta razón, es preciso abordar el tema con una actitud pragmática, es decir, exenta de ideologismos.

I

Una visión general

1. *El sector público y el sector privado en el desarrollo regional*

A diferencia de lo ocurrido en otras situaciones consideradas paradigmáticas, en las que una sociedad civil relativamente fuerte y homogénea se organizó en Estado nacional, en diversos países de la región este último ha cumplido o cumple el papel de agente aglutinante de la sociedad civil. La estructuración social y política relativamente precaria de diversos países latinoamericanos encontró un apoyo indispensable en el Estado, que pasó a constituirse así en referente y participante obligado en una vasta gama de transacciones económicas, políticas y sociales y en piedra de toque de las ideologías, posiciones políticas y estrategias de desarrollo. Las mismas razones que llevaron a que asumiera papeles tan importantes erosionaron, sin embargo, su fortaleza: una visión tecnocrática del bien común tuvo que coexistir con fuertes tensiones y choques sectoriales protagonizados por grupos que pugnaban por recibir atención privilegiada para problemas particulares. Este conjunto de relaciones, a su vez, estuvo sobredeterminado por visiones ideológicas provenientes con frecuencia de realidades que poco tenían que ver con las locales.

La discusión respecto del papel del sector público en el desarrollo de América Latina y el Caribe es antigua, pero sus elementos han ido modificándose y en los años recientes han experimentado un cambio sustancial.

La polémica en torno de las virtudes y defectos del desempeño económico de los sectores público y privado se ha dado tradicionalmente en términos ideológicos y excluyentes, con abstracción, a menudo, de la realidad regional. Mientras el sector público apela a los intereses generales, el

sector privado postula una mayor eficiencia, enfocada por la sobreextensión del sector público. Ambos discursos extremos poseen ingredientes de validez objetiva, así como elementos de representación. Comparten una valoración normativa del agente por el que abogan, al tiempo que sus prescripciones de políticas son de esencia cuantitativa: más sector privado o más sector público.

No obstante en la práctica se comprueba que no siempre el sector público sirve del modo más eficiente los intereses generales y que muchas veces el sector privado no opera en condiciones de competencia perfecta. En la región son poco habituales las confrontaciones de precios, la captura de rentas tecnológicas y las empresas con tasas elevadas de capitalización. Numerosos subsidios carecen de justificación técnica; incentivos establecidos con carácter temporal se transforman a menudo en permanentes, y la protección interna y externa va más allá de lo conveniente y por períodos excesivos; los mercados de capitales son pequeños y poco transparentes; existe un fuerte racionamiento del crédito, el que, además, discrimina en contra de las operaciones de riesgo o de largo plazo; y en varios países la fuga de capitales alcanza magnitudes considerables.

La relación entre los sectores público y privado en América Latina y el Caribe dista de ser unívoca y constante. En algunos casos y períodos ha sido de complementariedad y codeterminación; en otros, de distancia y confrontación. Con frecuencia el sector público ha abierto caminos al desarrollo del segundo, mediante la materialización de inversiones de grandes magnitudes en sectores de infraestructura; la concesión de subsidios a diversos componentes de los costos, como los financieros y laborales; o, incluso, la puesta en

vigencia de reglamentaciones protectoras o de fomento de la industria nacional. Los desencuentros han sido numerosos, pero también han sido frecuentes las simbiosis mutuamente ventajosas. Así, se han observado experiencias de utilización del sector público en beneficio de intereses exclusivamente privados, lo mismo que casos de sofocamiento de la actividad privada por el Estado; ha existido también estatización de la economía y privatización del Estado, a menudo como parte de un solo proceso.

El desarrollo del sector público en la región ha sido, además, heterogéneo. En algunos países ha promovido el desenvolvimiento de las actividades privadas; en otros ha privilegiado su propio rol sociopolítico. En algunos países el Estado es fuerte y tecnocratizado; en otros, débil, viéndose periódicamente inundado por nuevas oleadas políticas.

En términos generales, la intervención del sector público en la economía suscitó un efecto favorable en diversos aspectos del desarrollo de la región, merced en especial, a la realización de cuantiosas inversiones en áreas cruciales para el crecimiento, en las que el sector privado no se decidía a incursionar por debilidad, aversión al riesgo, o ambas cosas a la vez. La ampliación y el mejoramiento de la infraestructura física y de comunicaciones, la energía, la educación y la solución de diversos cuellos de botella del sector industrial, se cuentan entre los logros de la intervención del sector público. Ello provocó también un efecto positivo, aunque bastante heterogéneo, sobre el bienestar social (Meza-Lago, 1985).

Dicha intervención acusó, sin embargo, numerosas deficiencias. En el área de la producción de bienes y servicios se observaron a menudo proyectos mal evaluados, bajos retornos de inversión e imposición de objetivos no económicos, sin evaluación posterior, a las empresas públicas. En el campo de los incentivos y las reglamentaciones, el exceso de protección generó a menudo situaciones rentísticas. Las acciones orientadas al desarrollo social favorecieron de modo preferente a sectores con algún grado de inserción económica, llegando en menor grado a los pobres. En la propia administración pública tendieron a prevalecer la ineficiencia, el burocratismo y el sobreempleo. Por otra parte, la intervención del sector público fue perdiendo efectividad, a consecuencia de diversos procesos relacionados:

en tanto la base impositiva se erosionaba, continuaron expandiéndose las funciones sociales y económicas asignadas al Estado, así como la magnitud de las transferencias a diversos grupos sociales. Pese a que en un conjunto de áreas se alcanzaron precondiciones para que el Estado traspasara sus responsabilidades al sector privado, no hubo decisión de proceder al relevo. Normas reguladoras inadecuadas restringieron el aporte potencial de la inversión extranjera directa al desarrollo regional, al limitar sus operaciones a los respectivos mercados nacionales y otorgar a éstos un nivel injustificado de protección.

A su turno, el sector privado mostró con frecuencia aversión al riesgo productivo y tendencia a sacar capitales al exterior, a conformar nichos rentísticos y a establecer relaciones prebendarias con el sector público. A menudo, de otro lado, burló sus obligaciones tributarias, pese a la elevada concentración de los ingresos imponentes en la región.

En suma, el sector público y el sector privado son, simultáneamente, causa y efecto de las características del proceso de desarrollo de cada sociedad, al punto que en diversos casos comparten virtudes y debilidades. El sistema económico resultante se ha caracterizado en su conjunto por bajos niveles de productividad, rentismo, distorsiones en los precios y escasa incorporación de progreso tecnológico (Fajnzylber, 1989). La evasión de impuestos y de controles, el pago de sobornos y las actividades ilegales de comercio exterior son ilustrativos de una fuerte tendencia a la búsqueda de la ganancia fácil.

Este somero análisis permite concluir que la causa de la actual crisis en la relación sector público-sector privado es más compleja que la mera presencia, erosionadora de su entorno, de un Estado ineficiente y semiparalítico. El sector público de la región es una de las variables endógenas cuya interacción conforma el patrón del desarrollo regional: aislarla analíticamente puede alejarnos de la comprensión de la realidad, en lugar de acercarnos a ella.

2. El problema analítico principal: ¿menos o mejor sector público?

La injerencia del sector público en la economía encuentra fundamento en la comprobación de que el mercado muestra diversas "fallas". Estas consisten, entre otras, en imperfecciones que di-

ficultan la competencia, en la existencia de bienes públicos, en la presencia de externalidades y en la insuficiente información (Stiglitz, 1986). Los mercados de los países de la región se caracterizan por la vigencia de barreras de entrada, la falta de oportunidades de aprendizaje por la práctica y la ausencia de rentas tecnológicas.

Desde el inicio de los estudios sobre la "economía del desarrollo" ha existido acuerdo en que el papel del sector público es naturalmente mayor en los países pobres, dadas la existencia generalizada de externalidades y distorsiones, tanto en el mercado financiero como en el de productos, y la menor disponibilidad, en términos cuantitativos y cualitativos, de información para los agentes económicos privados. Resulta evidente que las diferencias entre países de distinto nivel de desarrollo se refieren no sólo a la dotación de factores, sino a aspectos básicos de la organización de la economía, incluido el funcionamiento de los mercados. Es el conjunto de la organización económica el que delimita las posibilidades de acción de las empresas. En definitiva, la "falla de mercado" es más generalizada en los países en desarrollo, donde los desequilibrios son más extendidos y profundos, con frecuentes casos de altos niveles de inflación y de subutilización de la fuerza de trabajo (Stiglitz, 1989).

Las mencionadas deficiencias corresponden a menudo a verdaderas faltas de mercado, espacios vacíos o semivacíos que el sector público ha intentado cubrir. En la literatura este tipo de problemas es considerado una falla "dinámica" (Rees, 1984). Por definición, la actividad del sector público en estos casos debería revestir un carácter puramente temporal.

Queda así en evidencia que han existido y existen bases teóricas para una intervención pública "correcta"; por consiguiente, no cabe postular la optimalidad automática de la no intervención pública (Toye, 1987). En algunos casos, incluso, la posibilidad de efectuar correcciones "de mercado" a las "fallas de mercado" ha sido, durante períodos prolongados, escasa o sencillamente nula.

No cabe duda de que existe también lo que

podría denominarse la "falla del Estado", ya que éste presenta diversas deficiencias, algunas, como las observadas en materia de información, compartidas con el sector privado. En ocasiones, la intervención del Estado puede efectivamente bloquear el desarrollo o el perfeccionamiento de diversos mercados. También puede incurrir en errores importantes de conducción estratégica en el manejo de las principales variables macroeconómicas, como sucedió con el manejo de la deuda externa. Es evidente que el sector público puede realizar intervenciones inadecuadas (Lal, 1985) o excesivamente prolongadas, que dificulten o hagan imposible la actividad privada de relevo. Desde otro punto de vista, existe el riesgo de que la reglamentación estatal sea promovida por intereses particulares, con el propósito de obtener ganancias indebidas (Buchanan y Tullock, 1962; Peltzman, 1976), siendo posible entonces que ella redunde en efectos socialmente negativos (Spiller, 1988). Por lo tanto, el levantamiento de tales regulaciones ejerce a menudo efectos socialmente positivos (Pera, 1989).

En síntesis, se trata de morigerar y, a la larga, corregir, los efectos adversos de las imperfecciones de mercado. Para ello se requiere reconocer las potencialidades y limitaciones de la intervención gubernamental en la corrección de la falla o la falta de mercado. Dado que se trata de dos entes imperfectos, cada uno de ellos debe especializarse, aunque no necesariamente en forma exclusiva, en aquellas funciones que cumple mejor y en las que es menos sustituible. Al mercado y al sector privado les compete primordialmente la función de producir; al Estado, la de promover los equilibrios macroeconómicos y grados crecientes de equidad, así como la de resolver los cuellos de botella —disponibilidad de divisas y proceso de ahorro e inversión— críticos para el desarrollo (Ramos, 1989).

El análisis de la calidad de la intervención del Estado excede, por la importancia del tema, el aspecto meramente cuantitativo. Menos Estado, en abstracto, no es siempre conveniente: en cambio, siempre es posible pensar en una mejor intervención estatal.

II

El sector público en América Latina
y el Caribe

1. Una visión de conjunto

Sea en calidad de agente directo o de ente regulador, el sector público ha influido e influye en diversos grados sobre aspectos básicos del desarrollo regional: financiamiento e inversión; distribución del ingreso y desarrollo social; y comercio exterior. En la primera calidad ha operado a través de empresas públicas en una diversidad de sectores, con diferentes agencias de intermediación financiera, mediante la provisión de servicios públicos y la transferencia de subsidios a los sectores más pobres y, en ocasiones, con instituciones de comercio interno y/o internacional. Parte considerable de los esfuerzos de investigación y desarrollo tecnológico regionales ha sido realizada en el ámbito público.

Por otro lado, el sector público reglamenta con distinta cobertura y orientación diversos precios estratégicos para el funcionamiento de la economía y para los orientadores de las decisiones microeconómicas, tales como el tipo de cambio, la tasa de interés, los aranceles y otras restricciones al comercio exterior, los salarios mínimos y, al menos en parte, la reajustabilidad de los sueldos y salarios, entre otros.

El sector público de la región incluye activos de diverso origen y diferente funcionalidad. Ellos corresponden *grosso modo* al Estado desarrollista, al Estado de bienestar y al Estado como salvador de firmas privadas con problemas: el sector público incluye activos traspasados, por diversas razones y con diferentes modalidades, desde el sector privado nacional y transnacional.

Es difícil cuantificar de modo adecuado una participación tan multifacética y cuyas modalidades varían significativamente entre países y períodos. Por lo general se utiliza como indicador la significación del gasto público respecto del PIB, la cual fluctuó en torno de 30% entre 1982 y 1984 (FMI, 1989). Tal promedio encubre una importante heterogeneidad del sector en la región, ya que el rango de dicha participación se situó entre 11 a 55% (cuadro 1). Sin perjuicio de los problemas de tipo contable y de enfoque institucional,

que erosionan la confiabilidad de las estadísticas, es incuestionable que las diferencias entre países son sustanciales. La heterogeneidad del sector público es un dato básico de la situación regional.

El Banco Mundial ha estimado índices de distorsión de precios para diversos países, susceptibles de ser considerados un indicador del alcance relativo de la reglamentación impuesta por el Estado (Banco Mundial, 1983). Sin embargo, este enfoque es discutible, tanto en lo metodológico como en lo sustantivo. Aun así, resulta evidente la dispersión imperante en el grado de incentivos y restricciones en los países de la región.

También la participación pública en la gestión financiera acusa bastante heterogeneidad. Sin duda el sector público ha desempeñado un papel gravitante en la acumulación de capital, más allá de los problemas que presentan el financiamiento, el destino y los resultados de dicha

Cuadro 1
GASTO DEL GOBIERNO GENERAL COMO
PORCENTAJE DEL PIB

País	Porcentaje	Año
Brasil	54.9	1987
Surinam	52.7	1986
Nicaragua	47.7	1988
Barbados	44.6	1987
Panamá	33.7	1987
Argentina	33.4	1987
Chile	30.1	1987
México	26.9	1984
Uruguay	26.0	1984
Venezuela	22.7	1979
Costa Rica	22.5	1985
Colombia	18.2	1983
Perú	17.8	1987
República Dominicana	14.3	1983
Guatemala	13.8	1983
Paraguay	11.8	1984
Bolivia	11.3	1986

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Government Finance Statistics Yearbook 1989*, p. 113.

inversión.¹ La participación del sector público en la inversión regional es de 41%, con importantes fluctuaciones según países y períodos (CEPAL, *Anuario estadístico*, varios números).

En el comercio exterior, el papel del sector público varía mucho de un país a otro, siendo en algunos casos el exportador principal, en tanto que en otros no le cabe participación directa alguna en las ventas al exterior. Por otra parte, el sector público es administrador de cuotas también disímiles de las importaciones nacionales.

Otro tanto ocurre con la participación del sector público en las diversas actividades económicas. A comienzos de la década, las mayores

empresas públicas se concentraban en el sector energético (38 a 78%), en tanto que las comunicaciones representaban de 3 a 13%; el transporte, de 1 a 8%; el comercio, de 1 a 7%; la minería, de 1 a 49%; y las industrias manufactureras, de 1 a 14% (cuadro 2). En el terreno propiamente industrial su presencia ha sido en general menor, dado que en éste predominan las empresas transnacionales, lo que configura una de las discrepancias entre la experiencia de la región y la de los países asiáticos de reciente industrialización (Gereffi, 1989). La participación del sector público en las ventas de las 50 mayores empresas del sector industrial alcanzó un promedio de 15% en 1983 (CEPAL/ONUDI, 1985).

Como se ha señalado, en América Latina y el Caribe el sector público adolece de una fragilidad fiscal de naturaleza estructural. La considerable actividad de inversión del Estado y la ex-

¹ Por otra parte, se ha destacado que la clasificación del gasto del gobierno es, con frecuencia, discutible o inconsistente. Para el caso de Colombia, véase Luis López, 1989.

Cuadro 2
ESTRUCTURA POR RUBRO DE ACTIVIDAD ECONOMICA DE LAS 50 EMPRESAS PUBLICAS MAS IMPORTANTES DE ALGUNOS PAISES SEGUN VOLUMEN DE VENTAS, 1983
(Porcentajes)

Rubro de actividad económica	Argentina ^a	Brasil	Colombia	Chile	México	Venezuela
Agricultura	—	—	—	—	—	—
Minería	—	4.7	—	48.8	1.6	2.3
Industrias manufactureras	(13.1)	(14.2)	—	(7.8)	(12.0)	(9.4)
Bienes de consumo no duraderos	4.8	2.9	—	—	7.3	—
Bienes intermedios	8.3	11.3	—	6.5	4.7	9.4
Industria automotriz	—	—	—	—	—	—
Bienes de capital	—	—	—	1.3	—	—
Línea blanca	—	—	—	—	—	—
Energía	48.6	70.3	72.7	38.1	77.5	63.9
Petróleo	32.7	62.6	65.7	26.5	77.5	58.9
Electricidad	15.9	7.7	7.0	11.6	—	5.0
Carbón	—	—	—	—	—	—
Otros combustibles	9.2	—	—	—	—	—
Construcción	—	—	—	—	—	—
Comercio	—	2.9	6.9	—	0.8	1.7
Transporte	—	—	—	—	—	—
Ferroviario (o terrestre)	3.0	2.6	—	—	1.8	—
Aéreo	7.0	—	—	2.0	1.9	1.1
Marítimo	3.7	—	7.7	—	0.8	0.6
Comunicaciones	13.0	5.3	12.7	3.2	3.6	2.5
Finanzas	—	—	—	—	—	—
Salud	—	—	—	—	—	—
Educación	—	—	—	—	—	—
Otros	2.4	—	—	—	—	18.4
<i>Total 50 empresas</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, "Empresas estatales y privadas, nacionales y extranjeras, en la estructura industrial de América Latina", *Industrialización y desarrollo tecnológico, Informe N° 1*, septiembre 1985, cuadro N° 6.
^a1982

pensión constante de los servicios sociales, del empleo público y los subsidios han tenido como contrapartida aumentos considerables de la carga tributaria. Sin embargo, ésta tendió a crecer menos que la participación de los gastos públicos en el producto, debido a la insuficiente ampliación de las bases tributarias y, en muchos casos, a la erosión del cumplimiento impositivo. En algunos países y períodos, los déficit fiscales permitieron que el Estado desempeñara sin mayores perturbaciones macroeconómicas sus funciones promotoras del desarrollo y redistributivas, captando recursos externos o del sector privado interno. En la mayoría de los casos, sin embargo, fue preciso recurrir a financiamiento inflacionario. El acelerado endeudamiento de la década de 1970 y las crisis financieras internas agregaron un peso insoportable a los gastos fiscales, con lo

que en la mayoría de los países la fragilidad fiscal subyacente se convirtió a principios de los años ochenta en crisis fiscal manifiesta (Altimir, 1990).

El establecimiento de empresas públicas obedeció a distintas motivaciones: la provisión de algunos bienes y servicios públicos basada en un monopolio natural o correspondiente a servicios que se buscaba subsidiar; la corrección de la falla o la suplencia de la falta de mercado en sectores o actividades en los que el sector privado no mostraba interés o capacidad para invertir; la estatización de empresas por razones estratégicas o para salvarlas de una quiebra inminente que tendría graves repercusiones sociales.

El heterogéneo universo de las empresas públicas comparte diversos problemas, principalmente financieros y de gestión. Los primeros pueden originarse en políticas de precios subsi-

Cuadro 3

EMPRESAS DE PROPIEDAD ESTATAL: VALOR AGREGADO
COMO PORCENTAJE DEL PIB NO AGRICOLA E INVERSION FIJA
COMO PORCENTAJE DE LA INVERSION BRUTA, 1981-1985
(A precios corrientes)

País	1981	1982	1983	1984	1985
Brasil					
— Valor agregado	4.7	3.5	3.4	3.7	3.5
— Inversión fija	25.8	30.0	26.9	24.4	17.5
Costa Rica					
— Valor agregado	-0.1	0.2	6.5	7.9	5.3
— Inversión fija	31.3	23.2	17.9	17.1	13.2
Chile					
— Valor agregado	10.3	13.0	16.1	—	—
— Inversión fija	13.9	17.5	22.8	29.3	27.5
Jamaica					
— Valor agregado	—	—	—	23.3	—
— Inversión fija	—	—	—	11.0	—
México					
— Valor agregado	6.9	11.6	14.8	14.4	12.7
— Inversión fija	25.3	24.3	21.8	19.1	—
República Dominicana					
— Valor agregado	2.1	2.7	3.0	3.3	0.6
— Inversión fija	6.1	7.4	5.3	7.0	—
Venezuela					
— Valor agregado	31.0	26.8	26.4	32.1	—
— Inversión fija	41.9	52.2	51.3	52.2	—

Fuente: Govindan Nair y Anastasio Filippides, *How much do State-owned enterprises contribute to public sector deficits in developing countries - and why?*, 1988 Development Report, documento de referencia para el Banco Mundial, wps 45, 1989, cuadro 2.1.

Cuadro 4
 FLUJO FINANCIERO NETO DEL GOBIERNO A
 LAS EMPRESAS PUBLICAS
 (Porcentajes del *PIB*)

País	Promedios	
	1977-1982	1983-1985
Bolivia	-3.9	-2.3
Brasil	3.3	2.0
Colombia	1.0	—
Costa Rica	—	0.2
Chile	-6.5	-5.2
Ecuador	1.0	0.7
El Salvador	0.5	-0.2
Guatemala	2.3	0.8
Honduras	1.9	3.3
Jamaica	—	—
México	1.5	2.1
Perú	0.5	0.3
República Dominicana	0.8	1.1
Uruguay	-1.7	-2.1
Venezuela	-0.2	0.2

Fuente: Govindan Nair y Anastasio Filippides, *How much do State-owned enterprises contribute to public sector deficit in developing countries - and why?*, documento de referencia para el *1988 Development Report*, Banco Mundial, wps 45, 1989, cuadro 2.4.

diados, ausencia de adecuado control sobre los costos operativos y de inversión, superposición de objetivos económicos y sociales de difícil evaluación conjunta, o en la práctica, de transferencias sistemáticas al fisco, incluyendo los recursos crediticios captados por estas empresas en el exterior. En cuanto a su gestión, la función ejecutiva es por lo común inestable y se ve sometida a un conjunto de restricciones que dificultan o distorsionan el desarrollo de sus actividades principales. En otros casos, tales empresas operan con gran independencia y siguen sus propios fines burocráticos, exhibiendo escasa coordinación con el resto del sector público.

Más allá de la recurrencia de algunas de las características ya señaladas, hasta comienzos de los años ochenta las empresas públicas de la región formaban un conjunto altamente heterogéneo. Algunas operan con elevada eficiencia en mercados competitivos, en tanto que sólo la masiva transferencia de recursos públicos permite la sobrevivencia de otras, altamente ineficientes y de baja o nula capacidad de capitalización. Existen empresas públicas con satisfactorios estándares de gestión técnica y financiera, reprimidas

por políticas sectoriales restrictivas; empresas que mantienen una relación prebendaria con proveedores privados; y empresas que han sido estatizadas para evitar su quiebra, aunque carezcan de viabilidad económica. Como es evidente, el impacto de las empresas públicas sobre la eficiencia global puede diferir sustancialmente de un caso a otro.

En varios países las empresas de propiedad estatal registran una participación elevada en la inversión bruta y, en general, una bastante menor en el valor agregado total (cuadro 3). En este subsector, al igual que en el conjunto del sector público, la inversión exhibe un perfil particular y prevalecen problemas de sobreinversión y de mala administración.

La incidencia de las empresas públicas en la situación financiera del sector varía de un país a otro y, según el caso, dentro de cada uno. En algunos casos se observan transferencias relativamente importantes del gobierno central a las empresas, mientras que en otros son estas últimas las que aportan al balance financiero del sector público en su conjunto. En general, en aquellos países en que se produjo un rezago en el ajuste de las tarifas, las empresas públicas tendieron a contribuir a elevar el déficit del sector público. En ciertos países y períodos el sector público ha contribuido a financiar a las empresas públicas mediante transferencias relativamente importantes, mientras que en otros han sido las empresas las que han aportado al balance financiero del sector público en su conjunto (cuadro 4). En términos generales, y sin perjuicio de excepciones, estas empresas han contribuido de modo importante a elevar el déficit del sector público.

En el período anterior a la crisis se siguieron políticas bastante disímiles respecto de las empresas públicas: en algunos casos se las racionalizó, lo que incluyó la actualización de sus tarifas y el mejoramiento de su gestión; en otros se las utilizó para obtener financiamiento externo (Werneck, 1989; Larrañaga, 1989).

El sector público es un empleador de importancia en la mayor parte de los países de la región, ya que en promedio uno de cada cinco empleos urbanos es público, participación que fluctúa entre 6 y 36% (cuadro 5). Desde otro punto de vista, el personal del sector público se distribuye de manera desigual entre la administración central, la descentralizada, las empresas

Cuadro 5
 IMPORTANCIA DEL EMPLEO PUBLICO HACIA FINES DE
 LOS AÑOS OCHENTA
 (Porcentajes)

País	Población total		PSP	PSP	PSP
	PSP	Población total	PEA	PEA urbana	
Venezuela	16.8	6.0	17.0	21.0	
Argentina	16.0	6.3	17.7	20.3	
México	21.6	4.6	14.7	20.7	
Uruguay	10.8	9.2	21.7	24.7	
Costa Rica	16.2	6.1	16.4	36.1	
Chile	58.9	1.7	5.0	5.9	
Panamá	14.2	7.0	20.4	34.7	
Perú	24.0	4.1	12.3	17.8	
Guatemala	47.8	2.1	6.8	15.9	
Honduras	60.4	1.7	5.0	11.7	
Bolivia	31.7	3.2	10.0	20.2	

Fuente: José Sulbrant, "El tamaño del sector público en América Latina. Un estudio de once países", Informe Preliminar, CLAD, Caracas, noviembre, 1989.

PSP: Personal del sector público.

PEA: Población económicamente activa.

públicas y la administración estadual y municipal. En la mayor parte de los países la primera categoría es la más significativa (Sulbrant, 1989).

Desde otro ángulo, en América Latina existen alrededor de 12 650 gobiernos locales, cuya participación conjunta en el gasto público de sus respectivos países es inferior a 10%, salvo en el caso ecuatoriano. La participación de otros niveles de la administración pública en dichos gastos exhibe una enorme dispersión, ya que fluctúa entre 2.4 y 73.3% del total (FMI, 1987).

2. Algunas comparaciones internacionales

El papel del sector público en América Latina difiere cuantitativa y cualitativamente del observado en las economías industrializadas. En la región, el Estado interviene más directamente en la producción de bienes y servicios y es un inversionista de gran importancia; hace las veces de fiel de la balanza entre una multiplicidad de políticas globales y sectoriales; y cumple un importante papel de estructuración política y social.

La participación del sector público en el PIB de la región es bastante inferior a la de los principales países industrializados, cuyo promedio se acercó a 45% entre 1982 y 1985. Por otra parte, es superior a la de los países en desarrollo de Asia. Como se verá más adelante, estas diferen-

cias se explican en parte por la diferente composición de los gastos públicos por región.

En términos generales, el sector público regional pone mayor énfasis que algunos países asiáticos en desarrollo en el gasto público social y presta menor atención a la defensa. Ejerce una regulación más generalizada, a menudo poco selectiva e incoherente, pero su presencia en los sectores industriales de punta (In-Joung, 1987) y en la inversión es inferior a la que se observa en Asia (Kagami, 1989).

Por otro lado, en 1986 y 1987 el sector público de la mayoría de los países de la región dedicó al pago de intereses un porcentaje muy superior al de los países industrializados (cuadro 6), en circunstancias de que a comienzos de los ochenta la diferencia era insignificante. También aumenta en este período la significación de dichos pagos en el caso de los países en desarrollo del Asia, pero la intensidad es mucho menor.

Los gastos de capital del sector público alcanzan en América Latina y el Asia una incidencia más elevada que en los países industrializados, pese al descenso que experimentan desde el inicio de la crisis. El descenso más brusco, sin embargo, se da en América Latina y el Caribe, a consecuencia del tipo de ajuste aplicado.

La participación de los sueldos y salarios en el gasto público en la región fue declinando, de modo que de ser la mayor llegó a ser la menor de

Cuadro 6
COMPARACION DE ALGUNAS PARTIDAS DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL DE AMERICA LATINA
Y EL CARIBE Y ASIA CON LAS CORRESPONDIENTES DE LOS PAISES DESARROLLADOS
(Porcentajes respecto del gasto total)

Tipo de gasto	1982			1983			1984			1985			1986			1987		
	ALC	PD	A															
Subsidios y otras transferencias corrientes	35.4	49.0	23.6	32.5	49.0	23.2	32.9	48.5	23.9	28.9	47.1	24.3	29.5	47.8	23.1	24.3	48.0	25.9
Pago de intereses	12.8	9.7	8.5	17.0	10.2	10.0	20.5	11.2	11.3	23.6	12.4	11.3	28.0	12.4	12.1	25.3	12.2	14.5
Gastos de capital	15.4	5.6	19.6	12.2	5.0	18.8	11.0	4.7	17.7	10.7	5.0	17.6	11.0	5.2	18.3	9.6	4.3	16.6
Sueldos y salarios	16.6	13.5	14.2	16.3	13.3	14.9	16.0	12.9	15.1	15.8	12.6	14.6	14.7	12.7	14.8	12.5	13.2	15.5

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Government Finance Statistics Yearbook 1989*, pp. 70-77.

ALC: América Latina y el Caribe

PD : Países desarrollados

A : Asia (incluye Bangladesh, Birmania, India, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Pakistán, Singapur, Sri Lanka y Tailandia).

Cuadro 7
COMPOSICION DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE, ASIA
Y LOS PAISES DESARROLLADOS, 1982-1987
(Porcentajes respecto de los ingresos totales)

	Ingresos impositivos												Ingresos no impositivos		
	Ingresos y utilidades			Seguridad social			Bienes y servicios nacionales			Comercio y transacciones internacionales			ALC	PD	A
	ALC	PD	A	ALC	PD	A	ALC	PD	A	ALC	PD	A			
1982	22.0	41.2	28.6	18.2	31.4	0.2	27.6	15.1	33.1	14.0	1.4	19.1	17.8	9.2	16.1
1983	19.3	39.7	27.4	16.3	32.3	0.2	35.3	15.1	34.9	9.8	1.3	19.3	18.6	10.0	15.1
1984	21.0	39.6	25.9	17.0	32.8	0.3	35.3	15.3	33.4	8.5	1.5	19.8	19.5	9.5	17.8
1985	21.5	40.0	26.2	16.4	32.7	0.3	34.0	14.8	33.3	8.2	1.4	20.1	20.9	9.7	16.6
1986	21.9	40.2	22.2	18.9	33.6	0.3	33.6	14.6	34.2	9.4	1.4	20.1	16.6	9.1	19.9
1987	18.3	—	22.9	13.5	—	0.3	31.6	—	32.7	9.1	—	21.0	28.2	8.3	19.3

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Government Finance Statistics Yearbook 1988*, pp. 52-57.

ALC: América Latina y el Caribe

PD : Países desarrollados

A : Asia (incluye Bangladesh, Birmania, India, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Pakistán, Singapur, Sri Lanka y Tailandia).

los tres grupos de países considerados en 1987. Los subsidios y otras transferencias corrientes tienen menor incidencia que en los países industrializados y en 1987 cayeron por debajo de la correspondiente al Asia. Naturalmente, estos promedios ocultan significativas diferencias nacionales.

La composición de los ingresos públicos de los tres grupos de países revela también notables discrepancias. La participación de los impuestos al capital es más baja en América Latina y el Caribe, pero en éstos la seguridad social es mucho más importante que en Asia, si bien es inferior a la de las economías industrializadas (además, algunos países asiáticos no incluyen la cuenta de seguridad social en el gobierno central). La participación de los impuestos a las transacciones comerciales externas en la región es sustancialmente menor que en Asia, pero muy superior a la de los países industrializados (cuadro 7).

La significación de los ingresos impositivos de América Latina y el Caribe respecto del PIB es bastante inferior a la imperante en las naciones industrializadas, aunque superior a la de los países asiáticos. La carga que representan los impuestos a las ganancias y al capital es notablemente baja en la región, lo que determina que en ella el peso del gasto público se reparta de modo más inequitativo.

La magnitud del déficit público había sido más o menos semejante en las tres regiones hasta la reciente crisis; a partir de entonces la de la región aumenta con mayor rapidez (FMI, 1989).

3. La crisis de la economía y la crisis del sector público

El origen inmediato de la crisis fiscal se encuentra en el colapso del patrón de financiamiento de la economía regional prevaleciente durante la segunda mitad de los años setenta y hasta 1981. El fenómeno afectó de manera más que proporcional al sector público, ya que éste hubo de hacerse cargo, además, de una fracción, disímil de un país a otro, de la deuda privada. Dos tercios del viraje en la transferencia de recursos al exterior, equivalente a alrededor de 4% del PIB, corresponden al sector público.

En la crisis de la modalidad de financiamiento externo gravitaron factores tanto exógenos como endógenos. Entre los primeros destacan el cambio de signo en las tasas de interés, que de

negativas se transformaron en positivas; el deterioro de los términos de intercambio; y el exceso de préstamos riesgosos (*overlending*) concedidos por la banca internacional (Mortimore, 1989). Entre los endógenos, los de mayor importancia consisten en la inadecuada evaluación de proyectos y en un endeudamiento excesivo para la capacidad de pago que se generó con el ahorro externo.

El sector público asume un papel protagónico en los esfuerzos de ajuste, dadas su diversificada participación económica y social y su condición natural de regulador de la economía nacional. Casi todos los componentes de los programas de ajuste, en especial las políticas cambiarias y de comercio exterior, así como la liberalización financiera y de precios, tienen repercusiones en el ámbito fiscal. La direccionalidad de los esfuerzos de ajuste del sector público es un tema que reviste la mayor trascendencia. A menudo, el papel asignado a este sector en el ajuste ha consistido, exclusivamente, en su propia reducción (BID, 1984; Marshall y Schmidt-Hebbel, 1989).

El efecto de la crisis sobre el presupuesto público fue en general adverso, pero su intensidad resultó diferente de un país a otro. El corte del flujo de capitales limitó la capacidad de endeudamiento del sector público en el exterior, en tanto que el alza de la tasa de interés internacional aumentó el peso del servicio de la deuda pública externa. En muchos países de la región los gobiernos avalaron una fracción de los compromisos adquiridos por particulares con el exterior, alcanzándose así altos niveles de deuda de responsabilidad pública. Con frecuencia, el costo de la diferencia entre la tasa de interés pagada y la tasa de retorno percibida (especialmente en divisas) recayó a la postre en el sector público, aunque no la hubiese generado éste. En ocasiones, la correspondiente deuda interna del sector privado con el sector público se licuó; en otras, el Estado subsidió, con la presión consiguiente sobre las finanzas públicas, a los deudores privados y al sistema financiero doméstico, a fin de evitar que éste se derrumbara (Bresser, 1988; Eyzaguirre, 1989; Lerda, 1989).

Tras la interrupción del financiamiento externo neto fue preciso recurrir al de origen interno, lo que llevó, entre otras medidas, a la creación de circulante; la introducción de cambios en las exigencias de reservas; la obligación, impuesta a

los bancos, de mantener bonos públicos a tasas controladas; la imposición de controles gubernamentales sobre las tasas de interés, acompañados de racionamiento de crédito; la concesión de préstamos bancarios a tasas de mercado, y la venta directa de bonos públicos al sector público no financiero a tasas de mercado (Chhiber y Khalizadeh-Shirazi, 1988; Easterly, 1989).

En definitiva, la crisis fiscal del sector público no es consecuencia de un aumento de los gastos de fomento económico; más bien, el severo recorte de la inversión pública ha representado un expediente fácil para contraer la absorción.² La atención de las funciones tradicionales del sector público se ha visto alterada por el aumento del pago de intereses con cargo al Estado. Este efecto es particularmente inquietante respecto del gasto social (cuadro 8).

En distintos países se ha buscado asimismo, a través de diferentes mecanismos (incluidas la privatización y la reprivatización, la venta parcial, la extinción y la fusión de empresas), modificar la dotación de activos bajo control estatal.

Desde otro punto de vista, durante los últimos años se han generado profundos cambios en

el régimen de incentivos de la región. Entre ellos destacan las modificaciones en las políticas cambiarias y de comercio exterior, orientadas a la generación de superávit comerciales, y en la política fiscal. También se han registrado importantes variaciones en las políticas de precios, crediticia y financiera. Otro tanto ha sucedido a nivel sectorial con las políticas agrícola e industrial. El debate sobre subsidios y transferencias ha surgido con fuerza, si bien es frecuente que falte la información adecuada para profundizarlo. El régimen de incentivos del sector público ha experimentado diversas modificaciones en diferentes países, en algunos de los cuales ha mejorado sustancialmente la capacidad de dicho sector para evaluar proyectos. La desreglamentación y el otorgamiento de concesiones han sido poco frecuentes y sus resultados de escasa significación. Por otra parte, algunas liberalizaciones no exitosas, en especial en el ámbito financiero, han dejado útiles enseñanzas (Dornbusch y Reynoso, 1989).

En síntesis, a la diversidad de situaciones iniciales se ha sumado la diversidad de las modalidades de ajuste utilizadas. Los resultados son también diferentes, según lo comprueba la evolución de las tasas de interés y de inflación, del déficit primario y fiscal, del saldo de la cuenta corriente, así como de los niveles del producto, las exportaciones y las importaciones.

²En opinión de Easterly, se ha intentado una contracción de la absorción por la vía de la inversión (*investment-led contraction of absorption*) (Easterly, 1989).

Cuadro 8
GASTOS POR FUNCIONES DEL GOBIERNO CENTRAL EN AMERICA LATINA
Y EL CARIBE, 1982-1987
(Porcentajes respecto del gasto total)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Defensa	5.6	5.5	5.5	4.5	4.6	5.0
Seguridad social y bienestar	23.4	23.5	22.7	19.0	18.5	18.2
Educación	9.9	9.4	9.8	9.2	8.8	9.3
Salud	4.9	5.0	5.2	4.8	4.8	6.7
Vivienda	1.2	2.2	1.7	1.4	1.5	1.7
Asuntos económicos y servicios	20.8	22.1	18.9	17.3	15.7	13.1
— Minería, manufacturas y construcción	3.7	3.9	2.4	2.3	1.7	1.0
— Agricultura y otros	5.0	6.0	4.0	3.6	3.9	2.9
— Combustible y energía	2.1	3.1	2.5	2.5	2.6	2.0
— Caminos	2.2	2.7	2.4	2.3	2.2	2.8
— Otros transportes y comunicaciones	2.6	3.1	3.1	2.8	2.2	2.4
— Otros	5.1	3.6	4.7	3.8	3.3	2.5
Otras funciones	32.7	30.7	32.7	42.7	46.1	46.0

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Government Finance Statistic Yearbook 1989*, pp. 59-69.

4. *Una evaluación provisional: subajuste y ajuste recesivo*

Para la recuperación de la crisis, la sabiduría convencional ha insistido en una agenda difícil para la región: ajuste recesivo con transformación productiva, y simultáneas y elevadas transferencias al exterior.

El sector público aparece como el "financista de último recurso" de todas las cuentas, lo que a la luz de las características que presentaba incluso antes de la crisis carece de realismo. El conjunto de tareas que se le ha impuesto en la mayoría de los países excede ampliamente su capacidad financiera, productiva, reguladora y de gestión de la economía. El sector público dispone hoy de menos recursos y su capacidad para administrarlos adecuadamente se ha deteriorado, al tiempo que sus responsabilidades y los problemas que debe atender se acrecientan. Se le pide que simultáneamente sirva la deuda, reduzca su gasto,

invierta menos, pague peores salarios y sea más eficiente, todo ello en un contexto de reducción de su participación agregada en la economía y de un mayor aporte a la transformación productiva regional. El enfoque "cuantitativo" y de corto plazo entraña claros componentes destructivos. El sector privado, por su parte, ha tendido a refugiarse en el sector público, a disminuir su inversión y a mantener cuantiosos recursos de capital fuera de la economía nacional.

La búsqueda de estos objetivos contradictorios y en algunos casos hasta incompatibles ha determinado un empeoramiento del desempeño del sector público. En la práctica, el tipo de ajuste público ha devenido en perverso; en algunos casos, por una orientación parcial y limitada, asimilable a un subajuste; y en otros, por políticas que han excedido las necesidades de un ajuste positivo. Los resultados suelen parecerse, pero las causas difieren de un caso a otro.

III

El Estado y el desarrollo en los años noventa

1. *La lógica actual de la intervención pública*

En diversos países de la región están dadas las condiciones para un desarrollo privado, a partir de las cuales no se requeriría el grado de intervención pública que fue habitual en el pasado. Existen casos en los que resulta factible incrementar la importancia relativa del sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos, sea mediante la desreglamentación de actividades, el otorgamiento de concesiones o la privatización de las empresas.

Por otra parte, si bien en la actual encrucijada regional el sector público forma parte del problema, deberá también formar parte de la solución. No cabe esperar que las señales del mercado, por sí solas, resuelvan la crisis.

El sector público constituye la instancia negociadora con las organizaciones financieras multilaterales y los bancos acreedores. Las negociaciones pertinentes están llamadas a ejercer un profundo impacto sobre el financiamiento externo y las políticas globales internas.

Más allá del debate sobre el papel del Estado, parece evidente que en los años venideros el grado de intervención pública en la economía regional seguirá siendo importante, si bien experimentará modificaciones cualitativas y cuantitativas. Los principales temas de dicha intervención pueden agruparse analíticamente en cinco aspectos: i) el logro de un acuerdo en materia de gobernabilidad de la sociedad; ii) la mantención de un marco macroeconómico estable y de relativo equilibrio y previsibilidad fiscal; iii) la redefinición de la participación directa y del papel regulador del sector público en la economía; iv) la aplicación de políticas sociales y de equidad; y v) la ejecución de políticas sectoriales de fomento orientadas a crear o desarrollar ventajas comparativas dinámicas.

La doble concurrencia del sector público —en el problema y, a la vez, en la solución— torna más complejo el debate sobre su papel futuro y las adecuaciones que éste requerirá. Las respuestas han sido diversas y se encuentran aún en elaboración, por lo que cabe suponer que el

debate seguirá abierto en el mediano plazo. Las principales opciones de transformación planteadas hasta ahora son la privatización, la desregulación, la licitación de concesiones y la liquidación de empresas.

Menor ha sido el avance en la proposición de nuevos papeles para el Estado, o en modificaciones "expansivas" de aquéllos. En cuanto a la posibilidad de realizar un *ajuste positivo* del papel del Estado, esto es de contraer algunas funciones y, simultáneamente, expandir otras, constituye hasta ahora un tema arcano. Sin embargo, se trata de una tarea ineludible, en la medida en que la doble concurrencia del sector público es una realidad. Una moción secuencial—primero achicar y después expandir selectivamente el sector público—entraña diversos peligros. El sector público necesita, de manera simultánea, reforma y reconversión.

En síntesis, parece necesario sustituir un enfoque meramente cuantitativo de la participación del sector público en la economía, por otro que analice el sector público a la luz de las características del conjunto del sistema económico. De este modo, el debate se traslada del plano ideológico o filosófico a uno más práctico, que toma en cuenta aspectos de organización, recursos humanos, interacción política, administración pública, etc. Con todo, las decisiones respecto de la delimitación público/privada corresponden por su naturaleza a la esfera política.

2. La gobernabilidad y la concertación

El Estado configura la arena en que cristalizan los diversos programas y opciones nacionales. Es también la instancia desde la cual es posible favorecer la concertación social requerida para la estabilidad de las políticas (Cortázar, 1990). La misma concertación puede conformarse en torno a objetivos de largo plazo, referidos a la transformación productiva.

La reforma del Estado supone la existencia de voluntad social en tal sentido, la que debe expresarse en el sistema político. Los diversos aspectos de la reforma pueden concitar grados variables de apoyo político, pero es probable, también, que determinados grupos sean partidarios de algunos cambios y se opongan a otros. La capacidad técnica requerida para lograr una coalición reformista exitosa cae no en el ámbito técnico, sino en uno irreductiblemente político.

La gobernabilidad, que es un resultado y no una variable independiente cuya evolución sea controlable en forma directa, reconoce antecedentes económicos y políticos. Entre los primeros está la necesaria coincidencia entre el tipo y el nivel de actividades que se confían al Estado y el adecuado financiamiento de las mismas por la sociedad. Entre las segundas destaca la necesidad de concertar a los diversos grupos políticos y sociales, al menos en lo tocante a las reglas de funcionamiento político de la sociedad, incluidas la alternancia en el poder y el respeto a las mayorías y minorías.

Dichos antecedentes entrañan, a su vez, supuestos que a veces no se cumplen o cuya actualización es difícil. En algunos casos, los estratos de altos ingresos han logrado una inserción privilegiada en la economía internacional, la que los aísla del resto del país; se trata de grupos relacionados con las exportaciones, legales o ilegales, cuyos flujos financieros circulan por la economía nacional sólo como capital especulativo y cuyas pautas de consumo difieren de modo radical de las de los sectores medios de la sociedad. En otros casos, un sistema político oligárquico o sistemas muy tradicionales de tenencia de la tierra generan condiciones de violencia endémica que asume su propia lógica de división y exterminio. Además, es probable que no haya políticos capaces de concertar un pacto de gobernabilidad que supere rivalidades tradicionales o prejuicios atávicos.

El grado de gobernabilidad constituye una característica esencial de cualquier sistema político. Se lo puede definir como la relación variable entre el control político e institucional y la evolución de las principales variables políticas, económicas y sociales (Tula, 1990). Un Estado impotente, desbordado por el desenvolvimiento de los diversos conflictos, es típico de una sociedad con problemas de gobernabilidad. Por el contrario, un Estado ágil, que concentra sus esfuerzos en la gestión de un conjunto discreto de variables estratégicas, es una precondition de la gobernabilidad.

3. La macroeconomía de la transformación productiva

El manejo macroeconómico debe ser claro y estable y buscar la preservación de los equilibrios básicos de la economía.

La transformación productiva exige que se revierta el deterioro de la inversión regional y que ésta se concentre en el sector de bienes transables. Ambos procesos envuelven numerosos requisitos y supuestos, muchos de los cuales involucran al sector público.

Es indispensable reducir drásticamente el déficit fiscal, dado que éste agudiza las presiones inflacionarias y erosiona el potencial de inversión. Para tal efecto es imprescindible detener la transferencia neta de recursos al exterior por concepto de la deuda externa, reducir los gastos públicos corrientes y aumentar los ingresos fiscales. Esto último requiere, a su turno, una reforma tributaria que amplíe la base impositiva, simplifique el sistema y haga más eficaz el proceso de recaudación.

Pese a que los gastos regionales en defensa son inferiores a los de otras regiones en desarrollo, admiten alguna compresión, ya que equivalen a 54% del desembolso en educación (cuadro 8). Salvo excepciones, los gastos en equipos militares tienen en América Latina un efecto multiplicador económico menor, por lo que parece factible plantear la conveniencia de percibir los "dividendos de la paz".

Se requiere, asimismo, un sinceramiento fiscal. La sociedad debe asumir el financiamiento íntegro de las iniciativas que esté dispuesta a aprobar, ya que de otro modo las cuentas no ajustan (Schumpeter, 1954). El "Estado impositivo" implica una contractualidad en que medios y fines son explicitados y decididos democráticamente. En la actual situación resulta indispensable mejorar el rendimiento tributario, que por regla general es bajo. La reforma tributaria debería considerar la abolición de los impuestos de bajo rendimiento, la unificación de los gravámenes sobre idénticas materias imposables, la racionalización de las franquicias y, de modo especial, la modernización del sistema de recaudación (FMI, 1989).

En cuanto a la inversión pública y privada, no sólo es preciso elevar su nivel, sino también mejorar su rendimiento. Diversas son las vías abiertas para tal efecto, tanto de orientación del esfuerzo, como de control y evaluación de los diversos programas. Habría que diversificar la inversión pública y reconocer el papel decisivo de diversos activos intangibles. Es imprescindible, asimismo, mantener y mejorar el flujo de capital,

evitando una concentración exclusiva en las nuevas inversiones.

Un factor determinante del actual desequilibrio es el servicio de la deuda externa, aspecto sobre el cual urge una solución concertada y adecuadamente financiada. Sin embargo, en todos los casos habría que plantear el imperativo de la simultaneidad de las reformas económicas internas y la adecuación del financiamiento externo (Selowsky, 1989). En los casos en que los ingresos de divisas son privados surge con especial urgencia el tema de la transferencia interna.

En cuanto a la inversión privada, es fundamental reducir la incertidumbre económica y asegurar la sustentabilidad de las políticas aplicadas, de modo de revertir la fuga de capital, que es una restricción severa para el financiamiento de los programas de reforma económica.³ La repatriación de este capital constituye un objetivo de importancia, a veces trabado por consideraciones no económicas sino legales, por ejemplo. Ella ha de ser alentada siempre que su resultado neto sea positivo: si una devaluación real es insuficiente, las transferencias de ingreso resultantes pueden incrementar la fuga que se buscaba revertir (Dornbusch, 1989). Al respecto, cabe plantear diversas alternativas: amnistía cambiaria, ventajas tributarias, inversión en acciones o bonos sin justificación de origen y licencias de importación no reembolsables por bienes de capital, entre otras.

La orientación de la inversión hacia la producción de transables estará condicionada por las políticas cambiarias y de comercio exterior, las que deben ser realistas y estables.

4. La participación directa y reglamentaria del Estado en la economía

a) Las empresas públicas

El excesivo énfasis puesto últimamente en la reducción del tamaño del Estado ha hecho olvidar que las empresas públicas seguirán, en general, siendo muy importantes, ya que la privatiza-

³A fines de 1988 el *stock* de dicho capital representaba 166% de la deuda externa en Venezuela; casi 90% en Uruguay, cerca de 80% en México y Argentina, 64% en Ecuador, 41% en Colombia, 35% en Bolivia y 26% en Brasil. Es probable que el valor de este capital exceda el valor de la deuda regional en el mercado secundario (Intrados Group, 1989).

ción no podrá alcanzar al conjunto del sector público. Concentrarse en el cambio de propiedad de los activos sin modificar las condiciones de operación de las empresas del Estado implicaría, pues, abandonarlas en una vía muerta. Los casos más agudos corresponden a empresas que no pueden ser privatizadas; por otra parte, muchas de las firmas reprivatizadas no forman parte importante del problema o no contribuyen a un alivio considerable del mismo. Es evidente que respecto de las empresas para las cuales la privatización no es solución es preciso arbitrar otro tipo de medidas.

El saneamiento del núcleo de empresas con problemas —pocas firmas suelen concentrar la mayor parte del déficit fiscal— exige la adopción de enfoques y soluciones específicos, que incluyen su reorganización, la suscripción de convenios con inversionistas nacionales y extranjeros, y la subcontratación de operaciones.

Las grandes empresas productivas públicas de la región constituyen un activo de la mayor importancia en los casos en que su base económica es sólida y su administración, eficiente. Existen casos en que la dotación de recursos excede las necesidades de sus objetivos corrientes y genera subrecapitalización o exceso de empleo o de capacidad de ingeniería, o bien subutilización de instalaciones y equipos. Corresponde, entonces, modificar los objetivos o la dotación de recursos, o ambas cosas a la vez.

Habría que poner mayor énfasis en transformar las grandes empresas gubernamentales en pivote del cambio tecnológico, de la investigación aplicada, del fomento de actividades que integren los eslabonamientos interindustriales, y de la celebración de acuerdos de complementación regional.

En cuanto a la fijación de tarifas, es necesario satisfacer el principio de eficiencia económica según el cual el precio de la unidad física adicional debe igualar el costo en recursos de proveerla. Por otra parte, las tarifas deben generar ingresos suficientes para que las empresas cubran al menos sus costos de operación y mantención. Para favorecer la eficiencia agregada del sistema económico, las estructuras tarifarias han de ser inteligibles, de modo que suministren señales inequívocas para la toma de decisiones de inversión. La aplicación del criterio de eficiencia económica al caso de los recursos públicos en mono-

polios naturales requiere establecer si el costo marginal relevante es el de corto o largo plazo, de modo de optimizar la eficiencia, y simultáneamente, de considerar un adecuado nivel de financiamiento para la respectiva empresa. En definitiva, como se ha señalado, habrá que tarifar a costo marginal, introduciendo los ajustes necesarios para posibilitar el autofinanciamiento de una empresa eficiente, de forma de simular su operación en un mercado competitivo (Alé, 1990).

Las distorsiones en los costos laborales, materiales y financieros de las empresas públicas deberían ser eliminadas, así como los subsidios vía precios a las diversas categorías de consumidores finales. Cuando existan objetivos propiamente sociales será preciso explicitarlos, de modo de cuantificar su magnitud y de evaluar la eficiencia en el logro del conjunto de objetivos de la empresa, para lo cual es posible utilizar diversos criterios, aparte de la rentabilidad. Es recomendable, de otro lado, incrementar la transparencia de los diversos flujos entre las empresas y el sector público, lo que podría redundar en cambios sustanciales en las condiciones salariales y de trabajo en el sector público. Cuando las economías de escala no son una condición determinante de su tamaño, es probable que resulte conveniente dividir las empresas públicas en unidades más pequeñas.

En la medida en que ello sea viable, es aconsejable que las empresas públicas compitan tanto entre ellas como con el sector privado. En el aspecto financiero se sugiere promover una mayor autonomía y transparencia, avanzando en la eliminación de los subsidios o, cuando ellos sean necesarios, imponiéndoles plazos y topes cuantitativos. Los resultados contables de la gestión de los agentes públicos debieran ser auditados externamente y difundidos de manera oportuna.

La política de personal de las empresas públicas ha de corresponder a la importancia que ellas tienen: un grado razonable de estabilidad y autonomía, así como un nivel de remuneraciones competitivo parecen requisitos indispensables.

La transparencia en las relaciones de las empresas públicas con sus proveedores, sea cual fuere el origen de éstos, contribuirá a promover una sana competencia entre estos últimos, de

modo de evitar la consolidación de vínculos prebendarios.

La práctica de las "estatizaciones salvadoras" debiera quedar restringida a situaciones de veras excepcionales. En el caso de las empresas públicas que tienen este origen, habría que analizar diversas alternativas: racionalización y venta, cierre definitivo o traspaso.

La situación de las empresas públicas concedidas para superar una falla o falta de mercado ha de ser evaluada de modo realista. En los casos en que existen las precondiciones de desarrollo de mercado, la actividad puede ser transferida al sector privado; en aquellos en que no se ha logrado inducir las, es probable que el mencionado ejercicio conduzca a la reorientación o eliminación de empresas.

En síntesis, es imprescindible la reconversión del sector, a fin de que las empresas públicas optimicen su aporte al logro del desarrollo con transformación productiva y equidad. Ello exige aplicar políticas que les otorguen mayor capacidad financiera y autonomía, en un contexto de eliminación gradual de los subsidios, y tratamientos específicos, según la situación particular de cada empresa.

b) *La privatización*

Variadas son las situaciones en las que parece recomendable la alternativa de la privatización. Ella puede, en efecto, formar parte de un conjunto de medidas respecto de empresas públicas afectadas por déficit crónicos; o ser sugerida para aquellas que operan en mercados en los que son sustituibles por firmas privadas; o constituir la solución lógica para empresas originalmente privadas y cuya racionalización las ha tornado viables (Vernon, 1989).

La privatización, entendida como la mera transferencia de activos públicos al sector privado, parece una solución simplista en lo conceptual y de difícil realización, ya que se basa en un enfoque que enfatiza de modo unilateral el aspecto de los agentes, sin considerar adecuadamente el tema del régimen de incentivos y regulaciones, ni la estructura del mercado respectivo.

Algunos enfoques sobre el tema suponen, abierta o implícitamente, que el mero cambio de propiedad de los activos acarrea de modo automático una transformación en las modalidades de operación y en los resultados de las empresas

privatizadas. Sin embargo, la privatización por sí misma no modifica el régimen de incentivos y regulaciones económicas. Para que ella, cuando proceda, resulte exitosa, es imprescindible la corrección previa de diversos desequilibrios, lo cual permitirá asimismo formarse un juicio más cierto acerca de la conveniencia o inconveniencia de la privatización. El debate acerca de los efectos diferenciales de la propiedad de los diversos tipos de agentes sobre los activos adquiere mayor especificidad y relevancia en un contexto en el que ya se han discernido otras condiciones de operación. La confusión en estas materias favorece la introducción de un fuerte componente ideológico en las discusiones.

La privatización y la elevación de la competitividad no son necesariamente sinónimos. El impacto de la primera sobre la eficacia en la asignación de recursos dependerá, en parte al menos, de la estructura del mercado, más que del tipo de propietario. Si se trata de un sector en el que originalmente no existía competencia, la privatización suscitará un impacto positivo sobre la eficiencia asignativa sólo si es acompañada por políticas liberalizadoras, que remuevan las restricciones del mercado e intensifiquen la competencia externa. En un contexto competitivo o de corrección del régimen de incentivos, la privatización puede efectivamente promover una mayor competitividad y eficiencia productiva y económica. Por otra parte, el caso extremo de la conversión de un monopolio público en uno privado con la misma falta de regulación comprueba que la transferencia al sector privado no ofrece, por sí sola, garantías al respecto. Queda, pues, en evidencia que la privatización no es un fin en sí misma, sino un instrumento de reconversión del sector público conforme a las nuevas necesidades de cada país.

Un aspecto determinante de los resultados de la privatización estriba en la modalidad con que ella se materialice. En efecto, la diversidad de situaciones que pueden plantearse desde el inicio y hasta después de su conclusión —en lo tocante a reglamentaciones, por ejemplo— admite fórmulas muy disímiles. De particular importancia es que en la secuencia de operaciones el cambio de agentes no sea anterior, sino que posterior a los esfuerzos de desregulación, estabilización y liberalización.

Es indudable que existen límites objetivos en

lo concerniente a la profundidad y la velocidad de los programas privatizadores, ya que el avance a marchas forzadas puede provocar una presión excesiva sobre el financiamiento local y el nivel de las tasas de interés. De otro lado, es indispensable establecer reglas de procedimiento claras, que encomienden la valoración pertinente a una entidad autónoma; que introduzcan algún grado de competencia; y que eviten una concentración excesiva de la propiedad. Por último, es preciso impedir que las transferencias a que dé lugar el proceso de privatización lleven aparejados privilegios o subsidios desmedidos, ya que éstos debilitan el efecto conjunto o simplemente alteran la distribución de costos y beneficios. Debe evitarse, asimismo, la constitución o el reforzamiento de vinculaciones inadecuadas entre los sectores financiero e industrial. En situaciones de monopolio de difícil desreglamentación, la privatización no constituye la mejor alternativa, pudiendo explorarse el otorgamiento competitivo de contratos de operación.

c) *La reglamentación de la economía*

Se requiere una demarcación más clara de las actividades asignadas al sector público y avanzar en el desmontaje de las trabas injustificadas a la actividad del sector privado. El régimen de incentivos y reglamentaciones, a partir del cual los agentes públicos y privados elaboran sus expectativas, debe ser lo más transparente posible.

El sector privado tiene derecho a exigir como contrapartida al riesgo empresarial la estabilidad de las reglas del juego concernientes a la propiedad y al marco macroeconómico. A su vez, la concesión de subsidios por parte del Estado a operaciones privadas debiera someterse a criterios objetivos muy rigurosos y a plazos bien determinados.

El exceso de controles, las redundancias y las demoras en los trámites podrían ser objeto de una reforma drástica, bien enfocada y cuyos resultados sean perceptibles en el corto plazo. En algunos casos la existencia misma de reglamentación es una fuente de renta para los agentes ubicados fuera del sector público, pero en estrecho contacto con éste, vale decir, los contratistas del Estado. La estandarización de los procedimientos, la publicidad de las operaciones y el carácter competitivo de las adquisiciones apun-

tan en la dirección de modificar estas relaciones prebendarias.

Se ha insistido mucho en que no basta con llegar a "precios correctos" para establecer bases firmes de desarrollo. Sin duda, esa condición no es suficiente, pero no cabe olvidar que es imprescindible la existencia de una relación entre los diversos precios de la economía y los costos marginales de la respectiva producción.

Diversos episodios de liberalización financiera han terminado en forma abrupta, ante vuelcos en las circunstancias financieras y comerciales internacionales, o bien a causa de graves errores en la puesta en práctica de tales procesos. No obstante, los objetivos de que el mercado determine las tasas de interés y de que surja un sistema eficiente de intermediación del ahorro y la inversión, mantienen plena validez. Los errores pasados han dejado importantes lecciones que es preciso aprovechar (Villanueva y Mirakahor, 1990).

La reglamentación del mercado laboral ha de cautelar la libertad de gestión de la empresa, evitando una rigidización excesiva de las relaciones laborales. Del mismo modo, es aconsejable promover el establecimiento de un sistema de seguro de desempleo o alguna fórmula semejante y fortalecer las actividades de capacitación que permitan a los trabajadores desplazados reinserirse ocupacionalmente.

La licitación de concesiones y las prestaciones privadas de servicios han sido poco frecuentes en la región. Sin embargo, ellas representan un importante potencial de aumento de la productividad. Los frutos de dicho incremento deberían también beneficiar a los usuarios finales de las prestaciones licitadas, tanto en precios como en calidad del servicio.

La concesión es el acto en virtud del cual el Estado otorga a una firma privada el derecho a proveer un servicio público, a cambio del riguroso cumplimiento de exigencias claras y estables. Las empresas concesionarias se obligan a entregar el servicio a quien lo solicite, conforme a los requisitos establecidos (Alé, 1990). En caso de incumplimiento de algunas de las condiciones de otorgamiento, el Estado puede multar a la firma e incluso declarar la caducidad de la concesión.

Los incentivos deben ser proporcionados y eficientes respecto de los fines específicos buscados, evitando incurrir en excesos, y concederse por periodos prudentes y precisos. Los requisitos

de desempeño han de ser pocos y susceptibles de evaluación objetiva.

5. *Las políticas sociales de equidad*

El Estado tiene un papel insustituible en la satisfacción de las necesidades básicas de la población, lo cual es, a su turno, requisito de la transformación estructural. La existencia de grados crecientes de equidad constituye asimismo un imperativo moral y responde al derecho de los ciudadanos de un país a participar en los frutos del progreso. La viabilidad y el dinamismo de una estrategia de desarrollo se fundan en la ocupación plena de los recursos existentes, en especial los humanos, en la obtención de un umbral de bienestar que confiera sentido a la pertenencia en un sistema político, y en el acceso creciente a bienes con valor agregado cada vez mayor.

En el tema de la distribución del ingreso es necesario distinguir los aspectos propiamente distributivos y los redistributivos. Mientras los primeros aluden principalmente a la generación del ingreso y poseen importantes connotaciones institucionales, los segundos se relacionan con el ingreso ya generado. Los resabios tradicionales en las relaciones sociales dificultan el avance de la modernidad, haciéndolo a menudo espasmódico. Desde otro punto de vista, la extrema desigualdad de la distribución del ingreso limita severamente la transformación productiva, ya que impide que haya simetría entre los costos y los beneficios de los cambios (Sarmiento, 1990).

Las reformas en el ámbito institucional apuntan a posibilitar una mayor participación mediante la apertura de espacios de negociación y concertación social. Destacan en tal sentido las reformas laborales orientadas a promover la organización y auténtica representación de los trabajadores. En el ámbito institucional se sitúan las reformas que contribuyen a impedir la reproducción de modalidades atrasadas de relaciones sociales, tales como el latifundio o las relaciones serviles de trabajo.

En el corto plazo, se requiere perfeccionar una política social de manera que permita atender las necesidades más críticas de la población. Al respecto, es conveniente utilizar el criterio de la focalización, que procura aminorar las filtraciones en favor de grupos que no requieren la asistencia específica de que se trata. Con frecuencia se ha tendido a contraponer el uso de la técnica

de la focalización con el principio de la universalidad de los beneficios, que es indispensable respecto de las necesidades más acuciantes que no logran generar demanda económica. La verdad es que tales criterios corresponden a planos distintos: la focalización es, de hecho, una manera de hacer más eficiente el gasto social, no de disminuir su impacto positivo. Las políticas generales en el ámbito de la educación, seguridad social, vivienda, alimentación y salud son irremplazables. Más aún, en la mayoría de los países de la región es indispensable no sólo una reestructuración, sino un aumento del gasto en servicios sociales básicos.

6. *Políticas especiales que favorecen una transformación estructural*

El sector público no tiene ventajas sobre el privado en cuanto a la capacidad de predicción del grado de éxito de los diferentes proyectos. Sin embargo, está mejor preparado para identificar aquellos proyectos que tienen más posibilidades de generar externalidades beneficiosas (Fritsch y Franco, 1989). En igualdad de condiciones, lo que debe subsidiarse es el potencial para generar estas externalidades. Ahora bien, parece evidente que el sector público es irremplazable en la creación de condiciones generales para el desarrollo de estas capacidades.

La acción estatal debería ceder paso a las orientaciones del mercado allí donde éstas existan; y donde no sea el caso, ha de contribuir a desarrollarlas mediante un conjunto de medidas, que vayan desde el establecimiento de las condiciones de base para el avance en una dirección determinada, hasta programas selectivos en los que el sector público asuma un papel catalítico de la actividad económica.

Como se ha señalado, tradicionalmente los diseños estratégicos partieron de una diferenciación tajante entre los diversos sectores productivos, asignándole a la industria los principales méritos. En la actualidad, la separación drástica entre ramas y sectores ha perdido buena parte de su importancia. El desarrollo tecnológico ha tornado más difusas las fronteras, al punto que se observan crecientes superposiciones que es fundamental tener en cuenta para la formulación de políticas. Las actividades productivas tienden a encadenarse mediante la multiplicación de las articulaciones entre las actividades agrícolas o las

mineras, industriales o de servicios. El imperativo, en particular en los países pequeños, es una elevada dosis de selectividad en la identificación de los eslabonamientos a los que se desee privilegiar. El criterio clave en tal sentido es la posesión de ventajas comparativas susceptibles de ser dinamizadas (Ominami y Madrid, 1988).

Su materialización supone que se actúa en diversas áreas de política: fomento empresarial y capacitación de mano de obra, lo que incluye estímulo a la mediana empresa y apoyo a la pequeña; conformación de redes de servicios al productor y apoyo a la comercialización externa; incentivos tributarios, crediticios y de seguros a la exportación; medidas para contrarrestar los efectos de la competencia desleal (*antidumping*), asistencia financiera y cooperación internacional; regulaciones sobre la ingeniería nacional; programas de transferencia tecnológica para los institutos de fomento público y privado; trato tributario especial a la asesoría, capacitación y reorganización de empresas (Castillo, 1989).

Los instrumentos de política son también variados: difusión de información sobre mercados y tecnología; creación de bolsas de subcontratación y mercados regionales; exenciones tributarias, créditos blandos, subsidios directos, asistencia técnica; fondos de garantía, constitución de avales y capital de riesgo, empresas mixtas (*joint-ventures*); promoción industrial; reglamentación económica: protección al consumidor y legislación antimonopolio; propiedad intelectual y seguridad industrial (Castillo, 1989).

El sector público puede promover por diversas vías el cambio tecnológico. Aparte de procurar el fortalecimiento de su propia capacidad en este campo, sería conveniente que respecto del sector privado: i) fomentara la creación de mecanismos de riesgo compartido, privados, públicos o mixtos, que fuesen transparentes e imparciales; ii) protegiera con una legislación adecuada las innovaciones y compensara a los empresarios innovadores que no pueden apropiarse de los beneficios de sus esfuerzos; iii) complementara las actividades de investigación y desarrollo impulsadas por el sector privado que sean necesarias para hacer avanzar la frontera tecnológica en las áreas en las que se encuentra estancada o próxima a estancarse; iv) requiriera la opinión del sector empresarial respecto de la asignación de recursos públicos a actividades conducentes a

la creación de innovaciones tecnológicas; y v) generara y pusiera a disposición del sector privado información de uso general fiable, clara y oportuna (Wylie, 1990).

Sin un vigoroso esfuerzo de mejoramiento de los recursos humanos, la difusión de tecnología se hace más lenta o más difícil. La educación y el grado de destreza de la fuerza de trabajo son factores determinantes de la competitividad y la productividad de un sistema económico. La educación técnica es una variable de la mayor importancia (ONUDI, 1989).

En el caso particular de la pequeña y mediana empresa, se recomienda la puesta en marcha de estrategias de cooperación y coordinación que les permitan compensar las restricciones que les impone su tamaño (cuadro 9).

7. La institucionalidad y la gestión pública

La administración pública ha experimentado en casi todos los países de la región un largo proceso de deterioro, el que se ha visto acentuado durante los esfuerzos de ajuste. Este retroceso ilustra una de las principales contradicciones que sufre hoy el Estado: su situación actual es deplorable, pero es imposible ignorarlo si se quiere enfrentar con éxito la próxima etapa del desarrollo regional. Tareas tan importantes como el diseño, la supervigilancia y la aplicación de un conjunto consistente de políticas macroeconómicas y sectoriales dependen críticamente de un conjunto de factores institucionales y técnicos y de un grupo relativamente pequeño de personas (Israel, 1989). Las estructuras del sector público deben disponer de la capacidad técnica y política para entablar un diálogo fructífero con los actores económicos y sociales, de modo que sea posible llegar a acuerdos que clarifiquen o establezcan las reglas del juego.

La selección del personal, la capacidad de retener a los buenos administradores públicos, y de marginar a los incapaces, así como la capacitación del personal existente son todos temas de gran actualidad y significación, aun en un período de ajuste (Naciones Unidas, 1983; Groisman, 1988). Sin embargo, la experiencia ha mostrado que es poco realista sumar la reforma administrativa a las ya múltiples tareas que demandan el ajuste y la reestructuración productiva. Ello no obsta para que el estudio de aquella reforma sea

Cuadro 9
ESQUEMAS ASOCIATIVOS PARA LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

<i>Comercializadoras:</i>	Centralizan los recursos técnicos y financieros de un determinado número de pequeñas y medianas industrias, con el fin de comercializar en conjunto, ya sea para el mercado interno o el externo.
<i>Centrales de compra:</i>	Un grupo de empresarios compra sus insumos en conjunto, obteniendo mejores precios.
<i>Bolsas de subcontratación:</i>	Articulan la oferta con la demanda. Una industria grande subcontrata a varias pequeñas para la fabricación de piezas, componentes o subconjuntos para su integración a un producto final.
<i>Sociedades de aval y garantía:</i>	Empresarios se asocian para otorgarse avales cruzados y garantizarse préstamos ante los bancos.
<i>Cooperativas de ahorro y crédito:</i>	Un grupo de empresarios ahorra y se da crédito con sus propios fondos.
<i>Incubadoras de microempresas:</i>	El funcionamiento de un grupo de empresas nuevas o en crecimiento se concentra en un mismo lugar, lo que les permite compartir servicios y equipos y recibir asistencia técnica, apoyo administrativo de contabilidad, capacitación y otros. El objetivo es el fortalecimiento de las empresas incipientes.
<i>Parques industriales:</i>	Empresas instaladas en una misma área y que cuentan con servicios comunes que posibilitan la transferencia de tecnología, la capacitación y la integración entre ellas.
<i>Centros de diseño:</i>	Empresas que se asocian para tener la función del diseño en común, fórmula especialmente útil en el caso de las exportaciones que no compiten por el mismo mercado.

Fuente: Lysette Henríquez, gerente del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), en *El Diario Financiero*, Santiago de Chile, 9 de julio 1990, p. 18.

emprendido por comisiones de alto nivel que lleven a propuestas de transformación orgánica de la administración, incluidos los respectivos planes de transición.

En algunos niveles de gestión la reforma de los usos administrativos no admite dilaciones. Una adecuada comprensión y el acertado manejo de estas situaciones dependen críticamente del enfoque con que se las analice. Sin desmerecer la importancia de los aspectos propiamente burocráticos, que además de entorpecer la gestión pública afectan la productividad de la economía, es necesario privilegiar la consideración de las dimensiones institucionales y el examen de las políticas públicas, entendidas éstas como un flujo de contenido específico.

La gestión pública encara problemas endógenos, que en algunos países están provocando su paralización. Allí, entonces, el gestor es más bien un médico de su propia enfermedad, lo que no es funcional para el logro de otros objetivos y pasa a constituir un problema en sí mismo.

La gestión pública se da casi siempre en el margen. Lo modificable nunca es mucho, debido a restricciones financieras, legales, administrativas, políticas o a una combinación de ellas.

La organización central ha de seguir de cerca el flujo de información y de decisiones, renun-

ciando a la tentación de crear instancias artificiales. La coordinación intraministerial o interministerial en megaministerios es de gran utilidad, lo que justifica que se la considere una función sustantiva en cuanto tal.

El concepto de políticas públicas es bastante genérico. Cabe asimilarlo a aquellos cursos de acción que la autoridad adopta con relación a un objeto determinado y que contribuyen a crear o transformar las condiciones, fines o medios en que se desenvuelven las actividades de los agentes económicos. Estos cursos consisten tanto en acciones como en omisiones, o en una combinación de ambas, respecto de distintos aspectos de una realidad determinada. La existencia de las políticas públicas puede derivar de disposiciones escritas o de la práctica burocrática, siendo ellas generales y específicas, directas e indirectas, universales y particulares.

Además de las políticas con un objetivo específico, existen políticas públicas de "segundo grado". Estas se caracterizan por su complejidad y resultan de la aplicación simultánea de una combinación de políticas específicas. En la práctica, en la medida en que el objeto de las políticas públicas sea más general, se verá afectado un mayor número de éstas. Inversamente, mientras más generales las políticas públicas, el objeto

afectará a un mayor número de sectores de la realidad (Lahera, 1980).

Las diversas políticas públicas afectan de modos muy variados, en algunos casos ni obvios ni directos, la situación que constituye su objeto. De allí el imperativo de acometer un esfuerzo por precisar las relaciones entre las políticas y la realidad, más que por describir de manera exhaustiva las categorías de políticas, formalmente explicitadas. Es necesario explorar los campos de fuerza creados por las políticas públicas que se superponen a la realidad preexistente y discernir la intensidad de cada uno.

La gestión y la evaluación de determinadas

políticas públicas permiten realizar un diagnóstico certero acerca de su eficiencia y facilita su corrección marginal a partir de la detección de deficiencias. La consiguiente búsqueda de soluciones de alternativa tiene como objetivo generar y presentar información sobre los resultados y la manera más eficiente de realizar los objetivos de tales políticas.

Cabe señalar, por último, que las instancias de coordinación y de evaluación de políticas constituyen un prerrequisito de su eficacia. En el terreno de la gestión pública, los aciertos se agregan marginalmente; los errores en cambio, se amplifican.

Bibliografía

- Alé, Jorge (1990): *Un nuevo esquema de regulación de monopolios naturales*, Documento de trabajo N° 37, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP), octubre.
- Altimir, Oscar (1990): Desarrollo, crisis y equidad, *Revista de la CEPAL*, N° 40 (I.C/G. 1613-P), Santiago de Chile, abril.
- Banco Mundial (1983): *Informe sobre el desarrollo mundial 1983*, Washington.
- (1989): *Tax Administration in Developing Countries. Strategies and Tools of Implementation*, Working Papers series wps, N° 43, Washington, D.C., agosto.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1984): "El sector público en América Latina, magnitud, estructura y tendencias", anexo B de *La deuda externa y el desarrollo económico en América Latina*, Washington, D.C., enero.
- Braga, Jorge (1978): "A crise da dívida externa e a 'crise fiscal'", São Paulo, Instituto de Estudos Sociais, Políticos e Econômicos, julio, mimeo.
- Bresser Pereira, Luiz (1988): Da crise fiscal a redução da dívida. Foro Nacional: Ideas para la modernización de Brasil, Río de Janeiro, 23-25 octubre, mimeo.
- Buchanan, James y Gordon Tullock (1962): *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, Michigan University Press.
- Castillo, Mario (1989): "Objetivos e instrumentos de la política de desarrollo", Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, varios números.
- Cortázar, René (1990): Políticas macroeconómicas y concertación, *Inflación rebelde en América Latina*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN), enero.
- Chhiber, Ajay y Jarad Khalilzadeh-Shirazi (1988): *Public Finance in Adjustment Programs*, Working Paper N° 128, Washington, D.C., Banco Mundial, diciembre.
- División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología (1985): Empresas estatales y privadas, nacionales y extranjeras, en la estructura industrial de América Latina, *Industrialización y desarrollo tecnológico. Informe N° 1*, Santiago de Chile, septiembre.
- Dornbusch, Rudiger (1989): "Reducing transfer from debtor countries", Massachusetts Institute of Technology (MIT), abril, mimeo.
- Dornbusch, Rudiger y Alejandro Reynoso (1989): Financial factors in economic development, *The American Economic Review*, vol. 79, N° 2, Nueva York, American Economic Association, mayo, p. 204.
- Easterly, William (1989): *Fiscal Adjustment and Deficit Financing During the Debt Crisis*, Working Papers N° 138, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Eyzaguirre, Nicolás (1989): El ahorro y la inversión bajo restricción externa y fiscal, *Revista de la CEPAL*, N° 38 (I.C/G. 1570-P), Santiago de Chile, agosto.
- Fajnzylber, Fernando (1989): "Technical change and economic development: Issues for a research agenda", seminario sobre Technology and Long-Term Economic Growth Prospect, Banco Mundial, Washington, D.C., noviembre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1987): *Government Finance Statistics Yearbook 1989*, Washington, D.C.
- (1989): *Government Finance Statistics Yearbook 1989*, Washington, D.C.
- Fritsch, Winston y Gustavo Franco (1989): "Key issues on industrial promotion: The current Brazilian debate", Second Interamerican Seminar on Economics, National Bureau of Economic Research, Pontificia Universidade Católica de Rio de Janeiro y Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), Bogotá, 30 de marzo al 1 de abril.
- Gereffi, Gary (1989): Repensando la teoría del desarrollo: experiencias del este de Asia y América Latina, *Foro Internacional*, vol. xxx, N° 1, México, D.F., El Colegio de México, julio-septiembre, p. 36.
- Govindan, Nair y Anastasios Filippides (1989): "How much do State-owned enterprises contribute to public sector deficits in developing countries, and why?", documento de referencia para el *1988 Development Report*, Banco Mundial, wps N° 45.
- Groisman, Enrique (1988): Criterios y estrategias para la reforma administrativa, *El Bimestre*, Buenos Aires, Centro

- de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA), diciembre.
- In-Joung, Whang (1987): The role of government in economic development: The Korean experience, *Asia Development Review*, vol. 5, N° 2, Manila, Asian Development Bank, pp. 70-88.
- Intrados Group (1989): The Journal of Commerce, Washington, D.C., 5 de julio.
- Israel, Arturo (1989): *The Changing Role of the State: Institutional Dimensions*, Seminario The World Economy, Latin America and the Role of the Inter-American Development Bank, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.
- Kagami, Mitsuhiro (1989): The role of government in developing economies, en A. Bianchi, M. Kagami y O. Muñoz (eds.), *The Role of Government in Economic Development, A Comparison of Asia and Latin America*, Joint Research Programme Series, N° 77, Tokio, Institute of Developing Economies.
- Lahera, Eugenio (1980): Evaluación instrumental de políticas públicas, *Revista de administración pública*, N° 6, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- (1989): La privatización en América Latina y el Caribe, *Cono Sur*, vol. VIII, N° 2, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), enero-febrero.
- Lal, Deepak (1985): Los errores de la "economía del desarrollo", *Finanzas y desarrollo*, vol. 22, N° 2, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, junio.
- Larrañaga, Osvaldo (1989): *El déficit del sector público y la política fiscal en Chile, 1978-1987*, serie Política Fiscal, N° 4 (I.C/L.563), Santiago de Chile, CEPAL/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
- Lerda, Juan Carlos (1989): Efecto fiscal de los planes de estabilización de precios, Santiago de Chile, CEPAL, julio, mimeo.
- López, Luis (1989): La realidad de la inversión pública en Colombia, *Economía colombiana*, N°s 213 y 214, Bogotá, Contraloría General de la República, enero-febrero, pp. 17-25.
- Marshall, Jorge y Klaus Schmidt-Hebbe (1989): *América Latina: la política fiscal en los años ochenta*, serie Política Fiscal, N° 2 (I.C/L. 490), Santiago de Chile, CEPAL, mayo.
- Meza-Lago, Carmelo (1985): *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, serie Estudios e informes de la CEPAL, N° 43 (I.C/G. 1334), Santiago de Chile, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.85.II.G.6.
- Mortimore, Michael (1989): Conductas de los bancos acreedores de América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 37 (I.C/G.1547-P), Santiago de Chile, abril.
- Naciones Unidas, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (1983): *Enhancing Capabilities for Administrative Reform in Developing Countries* (ST/ESA/SER.E/31), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.83.II.11.2.
- Ominami, Carlos y Roberto Madrid (1988): *Lineamientos estratégicos para una inserción activa en los mercados internacionales*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), diciembre.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1989): *New Technologies and Global Industrialization. Prospects for Developing Countries*, PPD, 141, Viena, noviembre.
- Peltzman, Sam (1976): Towards a more general theory of regulation, *Journal of Law and Economics*, N° 19, agosto, pp. 211-240.
- Pera, Alberto (1989): Deregulation and privatisation in an economy-wide context, *OECD Economic Studies*, N° 12, segundo trimestre.
- Ramos, Joseph (1989): El cuestionamiento de la estrategia de desarrollo y del papel del Estado a la luz de la crisis, *Cuadernos de Economía*, N° 79, Santiago de Chile, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, diciembre.
- Ramos, Joseph y Nicolás Eyzaguirre (1989): *Restauración y mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos* (I.C/R. 825), Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.
- Rees, Ray (1984): *Public Enterprise Economics*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Sarmiento, Eduardo (1990): La industria en los nuevos desafíos del desarrollo, ANDI, marzo-abril, p. 25.
- Schumpeter, Joseph (1954): La crisis del Estado impositivo, *International Economic Papers*, N° 4, Nueva York, Mac Millan Publishing Company, Inc.
- Selowsky, Marcelo (1989): "Preconditions necessary for the recovery of Latin America's growth", ponencia presentada a la Latin American Meeting of the World Economic Forum, Ginebra, 22 y 23 de junio, mimeo.
- Spiller, Pablo (1988): La economía política de la regulación industrial: un análisis con implicaciones para estudios de regulación en países en desarrollo, *Estudios de Economía*, vol. 15, N° 3, Santiago de Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile, diciembre.
- Stiglitz, Joseph (1986): *Economics of the Public Sector*, Nueva York, W.W. Norton & Company.
- (1989): Markets, market failures, and development, *The American Economic Review*, vol. 79, N° 2, Nueva York, American Economic Association, mayo.
- Sulbrant, José (1989): El tamaño del sector público en América Latina. Un estudio de once países, *Informe preliminar*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), noviembre.
- Toye, John (1987): *Dilemmas of Development*, Nueva York, Basil Blackwell Ltd.
- Tula, Jorge (1990): Esa cosa llamada gobernabilidad, *La ciudad futura*, N° 22, febrero-marzo.
- Vernon, Raymond (1989): Aspectos conceptuales de la privatización, *Revista de la CEPAL*, N° 37 (I.C/G. 1547-P), Santiago de Chile, abril.
- Villanueva, Délano y Akbas Mirakhor (1990): *Interest Rate Policies, Stabilization and Bank Supervision in Developing Countries: Strategies for Financial Reforms*, IMF Working Papers WP/90/8, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), febrero.
- Werneck, Rogerio Furquim (1987): "Public Sector Adjustment to External Shocks and Domestic Pressures in Brazil, 1970-1985", Texto para discusión, N° 163, Rio de Janeiro, Departamento de Economía, Pontificia Universidade Católica de Rio de Janeiro (PUC).
- Wylie, Anthony (1990): "El rol del fomento tecnológico y productivo", Seminario sobre modernización productiva, Santiago de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, 22 de junio, mimeo.

El desborde inflacionario: experiencias y opciones

*Felipe Pazos**

La inflación fue una preocupación primordial en la vida de Prebisch desde sus tiempos de banquero central hasta el último período cuando insistía en la necesidad de renovar el pensamiento de los economistas latinoamericanos sobre la política de estabilización. El tema reviste trascendencia no sólo para América Latina, sino para el mundo en general, ya que tampoco los técnicos de las naciones industriales están entregando a sus gobernantes recomendaciones de política que les permitan escapar de la disyuntiva entre inflación o restricción monetaria.

Los economistas han trabajado afanosamente para encontrar una teoría sobre la inflación que se corresponda con los hechos, pero no han llegado a un consenso. Por el contrario, persisten agudas discrepancias acerca de por qué la inflación se comporta en forma tan diferente a la descrita en las viejas teorías. En consecuencia, existen diferencias también en la política que debe aplicarse para detener o desacelerar el proceso.

Dada la falta de una política adecuada para frenarla, la inflación está obstaculizando seriamente el crecimiento económico en el mundo y creando gravísimos problemas sociales en muchos países. Por temor a acelerar la inflación, las naciones industriales están restringiendo su actividad económica a niveles inferiores a su capacidad productiva; y, debido a la falta de programas de estabilización factibles desde el punto de vista político, diversos países en desarrollo (especialmente en América Latina) atraviesan procesos inflacionarios que están dañando en forma severa sus estructuras económica, social y política. Hoy en día, el control de la inflación constituye, pues, la tarea de más alta prioridad de la ciencia económica.

*Asesor Económico del Banco Central de Venezuela.

No hemos ofrecido a los gobernantes un conjunto coherente y asequible de principios para permitirles escapar del dilema entre la inflación y la ortodoxia monetaria. Los economistas latinoamericanos estamos en deuda con los políticos de nuestros países.

RAÚL PREBISCH.

El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria, marzo de 1961.

...estoy convencido de que en las políticas de estabilización y acumulación de capital se impone una renovación del pensamiento.

RAÚL PREBISCH.

Exposición en el vigésimo primer período de sesiones de la CEPAL, 24 de abril de 1986.

I Evolución de los precios en América Latina, 1961-1990

El cuadro 1 registra el aumento medio de los precios al consumidor en 19 países de América Latina en las décadas de 1960 y 1970 y las cifras anuales correspondientes a los años ochenta. Se observa que durante las tres décadas la inflación fue continua y generalizada. Las únicas excepciones fueron Guatemala en 1982 y Panamá en 1986, 1988 y 1989, años en que la actividad económica real de estos dos países experimentó fuertes contracciones. Por otro lado, es posible que las cifras adolezcan de errores, ya que en esos años los precios subieron en los Estados Unidos, principal suministrador de ambos países. La primera observación que fluye del examen del cuadro es que la inflación fue un fenómeno persistente en todos los países de América Latina durante las últimas tres décadas. Esta es una conclusión enteramente esperada, que no puede sorprender a ningún economista ni a ningún lego en la materia en la era de la inflación mundial, pero cuyas causas es preciso investigar con mayor detenimiento.

La segunda observación que puede hacerse al analizar el cuadro, es que la inflación se aceleró a lo largo del período, a ritmo moderado en la década de 1970 y en forma explosiva en los años ochenta. En la década de 1960, cuatro países

Cuadro 1
PRECIOS AL CONSUMIDOR, 1961-1989
 (Para 1961-1970 y 1971-1980, variación media anual; para 1981 a 1989 aumentos porcentuales
 respecto al año anterior)

Países	1961/1970	1971/1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
América Latina	21	39	57	85	130	185	274	64	198	758	994
Argentina	21	136	104	165	344	627	672	90	131	343	3 731
Bolivia	6	20	32	127	276	1 281	11 743	276	15	16	16
Brasil	45	37	106	98	142	197	227	146	230	497	1 476
Colombia	12	21	27	24	20	16	24	19	23	28	27
Costa Rica	2	11	37	90	33	12	15	15	16	25	14
Chile	27	174	20	10	27	20	31	19	20	15	21
Ecuador	5	12	13	16	48	31	28	31	29	86	59
El Salvador	1	11	15	12	13	11	22	22	13	4	21
Guatemala	1	10	11	—	15	10	25	38	13	10	14
Haiti	3	11	11	7	10	6	7	11	17	4	6
Honduras	2	9	10	10	9	5	3	4	3	4	11
México	3	15	28	59	102	65	58	86	132	114	18
Nicaragua	—	18	24	25	31	36	219	681	912	10 205	3 452
Panamá	2	7	7	4	2	2	1	—	1	—	—
Paraguay	3	13	14	7	13	20	26	32	22	23	29
Perú	10	32	75	64	111	110	163	78	86	150	2 949
República Dominicana	2	10	7	8	5	27	42	10	16	34	43
Uruguay	48	62	34	19	49	55	72	76	63	62	82
Venezuela	1	8	16	10	6	12	12	11	40	35	90

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Anuario de estadísticas financieras internacionales*, 1985 y CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*.

experimentaron una inflación de 20 a 50% anual, otros cuatro de 5 a 20%, y el resto una no superior a la de los Estados Unidos, lo que arroja un promedio de 21% para el conjunto de la región. En los años setenta la intensidad de la inflación fue considerablemente mayor: dos países alcanzaron tasas superiores a 100% anual, trece registraron aumentos de entre 10 y 50%, y todas las demás cifras fueron superiores a 5%, para un promedio anual de 39% en toda América Latina. En la década de 1980, por último, la inflación se desbordó: cinco países sobrepasaron la tasa de 1 000% anual, y tres de ellos alcanzaron o superaron en algunos períodos variaciones del orden de 50% mensual (13 000% al año), que Philip Cagan considera como definitoria de la hiperinflación.¹ Para completar el cuadro, debe añadirse que dos de los cinco países que tuvieron tasas superiores a 1 000% anual lograron reducirlas por debajo de 20%. La inflación en Bolivia cayó súbitamente de una tasa anual de 21 000% en agosto de 1985 a una de -25% al mes siguiente, fluctuó erráticamente hasta enero de 1986 y se ha mantenido desde entonces por debajo de 20%. México, a su vez, logró reducir la inflación desde una tasa anual de 214% en enero de 1988 a una de 16% en julio, nivel en el que la ha mantenido desde entonces. En Argentina, la inflación experimentó fortísimas fluctuaciones en los años ochenta: en la primera mitad de la década subió rápidamente hasta alcanzar una tasa anual de 2 500% en julio de 1985; bajó a un nivel medio de

30% anual en el segundo semestre, pero reinició su alza a principios del año siguiente, subiendo de manera continua y rápida durante cuatro años consecutivos, hasta alcanzar una tasa de 400 000% anual a finales de julio de 1989; bajó de nuevo durante unos meses, pero volvió a dispararse hasta sus actuales niveles hiperinflacionarios (marzo de 1990).

El tercer hecho observable en el cuadro es que, a pesar de su clara tendencia al alza, el ritmo de aumento de los precios bajó en algunas ocasiones a veces considerablemente. Hay pocos ejemplos de políticas de estabilización exitosas, pero en el cuadro pueden observarse bajas pronunciadas de la inflación en Chile de 1974 a 1982, en Bolivia de 1985 a 1987, y en México de 1987 a 1989; y descensos menos espectaculares en Argentina y Brasil de 1985 y 1986; y en Ecuador y Nicaragua entre 1988 y 1989. Con anterioridad a las fechas registradas en el cuadro, u ocultas en los promedios decenales, ha habido también disminuciones considerables de la inflación en Paraguay 1953-1954; Bolivia 1956-1958; Argentina, 1959-1960 y 1967-1969; Chile, 1960-1961; Brasil 1964-1969; y Uruguay 1968-1970. Reducir la tasa de inflación es tarea muy difícil, pero se la ha cumplido en múltiples ocasiones, por lo que deberíamos analizar cómo se la logró en cada caso. Tenemos que estudiar las experiencias exitosas del pasado y aprovechar sus enseñanzas.

Una comprobación adicional, tan importante como las anteriores, según se desprende del análisis de las cifras del cuadro 2, es que en cada una de las últimas cuatro décadas la inflación en América Latina ha sido considerablemente superior a la de los demás países en desarrollo y mu-

¹ Philip Cagan, "The monetary dynamics of hyperinflation", *Studies in the Quantity Theory of Money*, Milton Friedman (ed.), Chicago, University of Chicago Press, 1956.

Cuadro 2
PRECIOS AL CONSUMIDOR EN CUATRO GRUPOS DE PAISES,
1951-1989
(Aumentos porcentuales respecto al período anterior)

Regiones	1951-60	1961-70	1971-80	1981-89
Países industriales	2.1	3.3	8.7	4.9
Asia	3.3	5.8	9.1	7.4
Medio Oriente	3.6	3.8	19.6	19.0
América Latina	7.9	21.2	39.4	149.0
Mundo	2.4	4.4	11.0	12.7

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Anuario de estadísticas financieras internacionales*.

chísimo mayor que en las naciones industriales. Igualmente grave es que esa mayor intensidad se haya ido acentuando progresivamente: en los años cincuenta la inflación era algo más del doble que en los otros países en desarrollo y casi cuatro

veces más alta que en las naciones industriales, en tanto que en los años ochenta fue siete veces más intensa que en el Medio oriente, veinte veces mayor que en Asia y casi treinta veces superior a la observada en los países industriales.

II

La persistencia de la inflación

1. *El gran enigma de la economía contemporánea*

Para analizar adecuadamente el problema de los precios en los años recientes, debemos antes preguntarnos por qué la inflación se mantuvo, ya que la aceleración de los precios incidió sobre un proceso ya en marcha. Y, lo que es más importante, la formulación y aplicación de una política antiinflacionaria eficaz requiere comprender el mecanismo que mantiene activo este fenómeno. La persistencia de la inflación es el gran enigma de la economía contemporánea.

La teoría económica identifica claramente las presiones que dan origen a la inflación, pero no los factores o mecanismos que la mantienen. La literatura económica ha analizado extensa e intensamente los orígenes y naturaleza de los incrementos de la demanda agregada superiores a la oferta disponible, así como de los aumentos de costos, y de las deficiencias parciales de oferta que desorganizan la economía, todos ellos causantes del alza de los precios; pero no ha estudiado a fondo el porqué de la persistencia de la inflación. Lamentablemente, los economistas de las naciones industriales se han resignado a tolerar una inflación continua de 3 a 4% anual, considerándola como una consecuencia del poder de las organizaciones laborales, de las imperfecciones de la competencia en el mercado de bienes y servicios, y de las expectativas.

Los técnicos de los países en desarrollo, especialmente los latinoamericanos, hemos aceptado con igual pasividad una inflación mucho más alta, siempre que no excediera de 40 ó 50% al año, por considerarla un resultado casi inevitable de la inestabilidad de nuestro comercio exterior. Esta aceptación ha implicado una renuncia tácita a investigar a fondo las causas de la persistencia

del fenómeno, lo que ha tenido consecuencias fuertemente negativas de inducir en las naciones industriales la aplicación de políticas financieras en extremo restrictivas y de impedir el diseño de programas antiinflacionarios eficaces en América Latina. Es necesario, por consiguiente, estudiar a fondo las causas de la persistencia inflacionaria, tanto de la inflación lenta de las naciones industriales como de la inflación de velocidad intermedia de nuestros países.

Las imperfecciones imperantes en los mercados de trabajo y de bienes y servicios constituyen una condición necesaria de la persistencia de la inflación porque la fuerza de las organizaciones obreras y la existencia del seguro contra el desempleo permiten que los trabajadores obtengan aumentos de salarios aun en tiempos de desocupación; sin embargo, no son su causa. Esta estriba en la disminución de los salarios reales debida a vigencia de contratos anuales o multianuales de trabajo, que mantienen congelados los salarios mientras sube el nivel general de precios. También los arreglos monopolistas entre los productores son una condición necesaria de la persistencia del proceso, porque hacen posible que las empresas reduzcan la producción y continúen aumentando los precios cuando el gobierno aplica una política fiscal y monetaria restrictiva; pero tampoco son la causa de las subidas de precios. Estas obedecen a los aumentos salariales que tienen lugar a la renovación de los contratos de trabajo.

Las expectativas intensifican la subida inmediata de los precios, más que su aumento futuro. En el corto plazo agravan la inflación, al estimular la acumulación de existencias con la consecuente reducción de la oferta; pero esta acumulación produce a la larga un efecto deflacionario.

Mientras se mantienen, las expectativas inflacionarias inducen ulteriores incrementos de existencias; sin embargo, éstos no pueden continuar indefinidamente, debido a los límites de la capacidad de almacenamiento y a los costos que entraña el financiamiento de las existencias; cuando el proceso se detiene, las expectativas inflacionarias pasan a suscitar un efecto deflacionario.

Las expectativas de la persistencia de las alzas de precios aumentan los costos de construcción de los proyectos de lenta maduración y afectan la negociación de los contratos de trabajo y de arrendamiento. Sin embargo, el principal objetivo de los trabajadores cuando se renuevan los contratos es recuperar la pérdida de salario real ocasionada por los aumentos de precios ya ocurridos más que protegerse anticipadamente de los que esperan que tendrán lugar en el futuro; y lo mismo puede decirse de los propietarios de inmuebles en lo tocante a sus rentas. En la práctica, los reajustes de los contratos sirven tanto para reponer las pérdidas provocadas por la inflación pasada como para cubrir las pérdidas que se espera que ocasione la inflación futura; pero el primer objetivo es el más importante, ya que los reajustes de salarios y rentas tendrían que materializarse aun si existiese la absoluta seguridad de que la inflación se detendrá. No introducir tales reajustes equivaldría a deteriorar los salarios y las rentas en términos reales.

2. Rezago temporal y sobreajuste periódico de salarios, rentas, tipo de cambio y tarifas de servicios públicos

El carácter imperfecto de la competencia en el mercado de trabajo y en el de bienes y servicios crea las condiciones que hacen posible la persistencia de la inflación. Las expectativas inflacionarias contribuyen a mantenerla, pero la causa fundamental de la persistencia es el rezago temporal y el sobreajuste periódico de los precios sujetos a contratos a término, como los salarios y las rentas, o a regulación oficial, como el tipo de cambio y las tarifas de los servicios públicos.

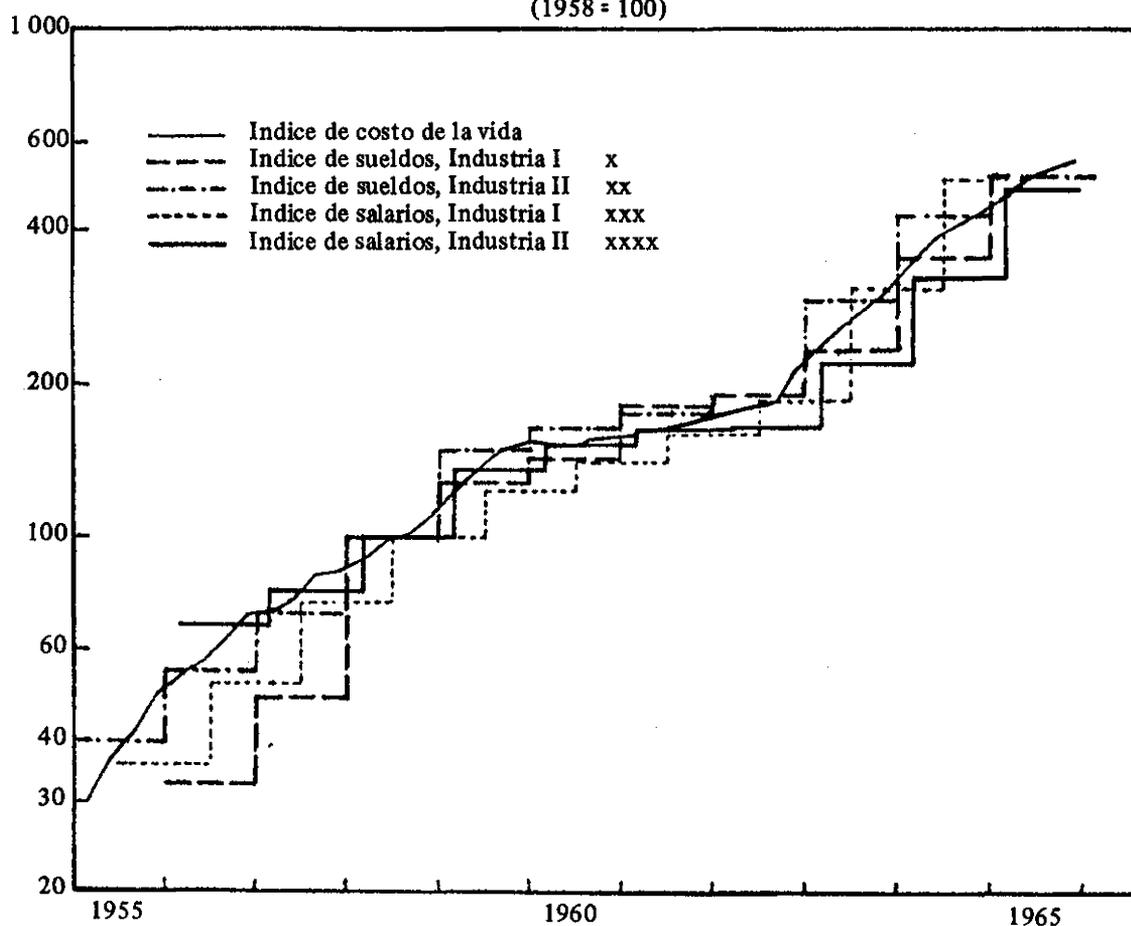
Los contratos de trabajo y de arrendamiento se celebran generalmente por períodos de un año, y a veces de dos o más, por lo que mantienen estables los salarios y las rentas durante su vigencia, y reducen gradualmente el valor de unos y otros respecto al nivel general de precios, lo que significa que los ingresos de los trabajadores y de

los dueños de inmuebles pierden poder adquisitivo durante el período. Al llegar la fecha de renovación de los contratos, los trabajadores y los dueños de inmuebles exigen un aumento que reponga su ingreso real y que reconozca los aumentos de productividad por progreso tecnológico, en el caso de los contratos de trabajo, y los cambios en el mercado inmobiliario, en el caso de los arrendamientos. Los aumentos se materializan de manera escalonada que entrecruza anualmente la curva de los precios (gráfico 1). Los datos del gráfico son de hace 35 años, pero se los utiliza porque la estructura de los contratos de trabajo no ha variado; en consecuencia, la búsqueda de información reciente hubiese significado un esfuerzo innecesario.

Los ajustes de los salarios sobrepasan periódicamente el aumento del índice de precios, empujando a éstos a una nueva subida (gráfico 2). Los aumentos son, por consiguiente, sobreajustes y no meramente readecuaciones a un nivel de equilibrio. Esto parece exceder la meta de los trabajadores de recuperar sus salarios reales, así como la política de las empresas de mantener los salarios reales, pero no pagar cantidades mucho mayores. Es necesario, en consecuencia, indagar por qué se producen estos sobreajustes, en circunstancias de que los aumentos podrían limitarse a la cuantía necesaria para llevar los salarios a un nivel de equilibrio que no empujase los precios hacia arriba. Para dilucidar este problema es conveniente dividir la pregunta en dos: i) ¿por qué no se vuelve a un salario de equilibrio en los primeros ajustes que se realizan en las fases iniciales de la inflación? y ii) ¿por qué se realizan sobreajustes una vez que está en plena marcha la inflación?

En las primeras renovaciones de contratos que tienen lugar en las etapas iniciales de la inflación los trabajadores solicitan y obtienen los aumentos necesarios para reponer los salarios al nivel que tenían antes de iniciarse el proceso, aparte, probablemente, de pequeños porcentajes adicionales por incrementos de productividad. Sin embargo, el nivel real anterior no es ya un salario real de equilibrio, porque la inflación ha deteriorado el salario real de equilibrio. La vuelta al nivel real anterior involucra entonces un sobreajuste que empuja los precios hacia arriba. En las renovaciones subsiguientes, los intentos de recuperar la remuneración real anterior a la in-

Gráfico 1
CHILE: SUELDOS Y SALARIOS EN DOS INDUSTRIAS
 (1958 = 100)



Fuente: Archivo personal del autor y Boletín Mensual, Banco Central de Chile.

- x Jefe de sección, Rayonhill, Industria Nacional de Rayón, S.A.
- xx Jefe de sección, Fábrica Victoria Puente Alto, S.A.
- xxx Jornal diario promedio, Rayonhill, Industria Nacional de Rayón, S.A.
- xxxx Jornal diario promedio, Fábrica Victoria.

flación y de incorporar los incrementos de productividad continúan elevando los salarios por encima de su nivel de equilibrio. Una vez en marcha la inflación, queda instalado el mecanismo que la mantiene automáticamente, y que es el rezago temporal y el sobreajuste periódico de los salarios y de los otros precios sujetos a contratos a término o a regulación oficial.

El mecanismo de transmisión de las presiones inflacionarias que se acaba de exponer no constituye una teoría aceptada en el mundo académico, sino una explicación expuesta por el autor en una conferencia dictada en el Banco Cen-

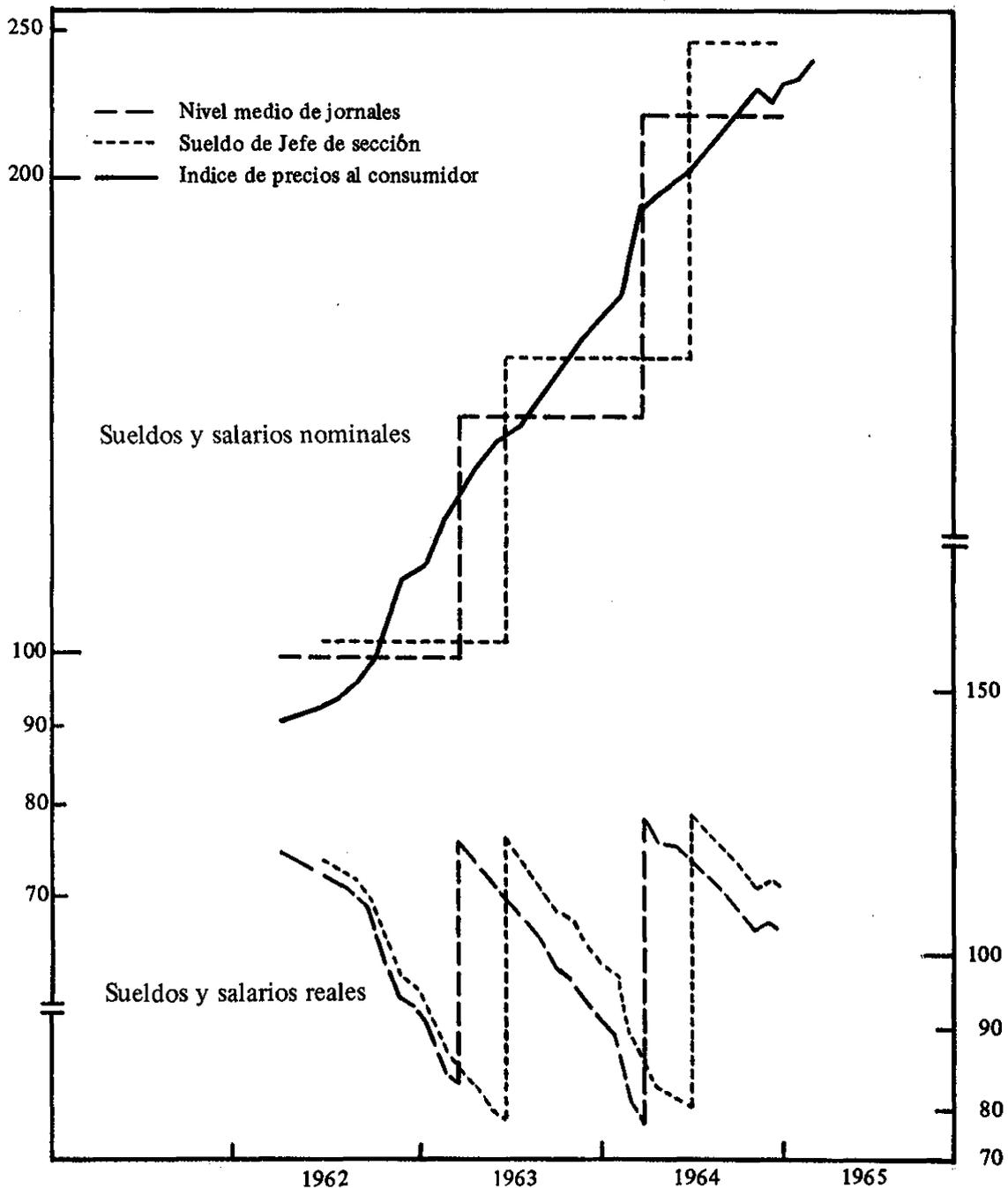
tral de Chile en agosto de 1965² y ampliada en un libro publicado en español en 1969³ y traducido al inglés en 1972⁴. La explicación no fue refutada, pero tampoco se la llegó a aceptar, hasta que Dornbusch la suscribió en 1984 en una conferen-

²Banco Central de Chile, *Boletín mensual*, N° 451, Santiago de Chile, septiembre de 1965.

³Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), *Medidas para detener la inflación crónica en América Latina*, México, D.F., 1969.

⁴*Chronic inflation in Latin America*, Nueva York, Praeger Publishers, 1972.

Gráfico 2
CHILE: AJUSTE ANUAL DE SALARIOS EN UNA EMPRESA^a
 (Abril 1962 - marzo 1963 = 100)



Fuente: Archivo personal del autor y *Boletín mensual*, Banco Central de Chile.
^aIndustria Nacional de Rayón, S.A. Rayonhill.

cia del Instituto de Economía Internacional⁵, reiterándola después en diversos escritos⁶.

3. Diferente aumento en tasas de productividad

Otra causa de la persistencia de la inflación es que las industrias que incrementan más rápidamente su productividad no reducen los precios que cobran al público, sino que elevan los salarios de sus trabajadores, estableciendo la pauta para el nivel de salarios que pagarán las actividades económicas en que la productividad aumenta menos. En las ramas menos favorecidas por el progreso técnico, el hecho de que los salarios crezcan más que la productividad obliga al alza de los respectivos precios, con el impacto consiguiente sobre el índice general del costo de la vida. En los Estados Unidos, desde el término de la segunda guerra mundial el precio medio de las mercancías ha aumentado a un ritmo de 3.8% anual, mientras el de los servicios lo ha hecho en 5.3% para un alza media de 4.4% al año en el índice general de precios al consumidor (cuadro 3).

La persistencia de la inflación debida al au-

Cuadro 3
ESTADOS UNIDOS: AUMENTO DE PRECIOS
DE DISTINTOS TIPOS DE PRODUCTOS
(1982-1984 = 100.0)

	1946	1988	Tasa variación anual (%)
Mercancías	22.9	111.1	3.8
Alimentos	19.8	117.8	4.3
Bienes durables	29.2	110.2	3.2
Bienes no durables	23.6	105.5	3.6
Servicios	14.1	125.5	5.3
Servicios médicos	10.4	137.9	6.4
Otros servicios	13.1	124.1	5.5
Índice general	19.5	118.0	4.4

Fuente: *Economic Report of the President*, Washington, D.C., 1989.

mento de los costos en las actividades de menor productividad tiene una incidencia de sólo 1 ó 2% anual. Esta carece de importancia en las inflaciones de 30 ó 40% al año, pero no así en las inflaciones de 3 ó 4% anual que registran por lo común las naciones industriales.

III

La aceleración de la inflación en las últimas dos décadas

1. Causas de la aceleración

La aceleración de los aumentos de precios en América Latina durante las últimas dos décadas se debió a diversos factores, algunos de ellos de carácter general y otros específicos de algunos países. En los años setenta, la subida vertical de los precios del petróleo, el aumento mucho menor, pero sustancial, de los restantes productos

primarios, y el alza considerable de los precios de exportación de las naciones industriales, fueron la causa de la aceleración inflacionaria, la cual, sin embargo, fue de intensidad moderada en comparación con la de la década de 1980. En esta última, la gran aceleración de los aumentos de precios obedeció principalmente: a) al esfuerzo de los gobiernos latinoamericanos por amortiguar los efectos internos de la drástica caída en la entrada de recursos externos, derivada de la crisis de la deuda y b) al descenso de los precios de los productos primarios. A estos factores a) y b), de alcance general, se sumaron otros que incidieron sólo sobre algunos países; c) la expansión monetaria no dirigida a amortiguar un descenso de ingresos externos; d) el aumento del tipo de cambio, consecuencia de la liberación de controles previos o de las expectativas de un desequili-

⁵Institute for International Economics, *Inflation and indexation*, Washington, D.C., 1965.

⁶Rudiger Dornbusch, *Inflation. Exchange Rates and Stabilization*, series Essays in International Finance, N° 165, Princeton, N.Y., Princeton University, diciembre de 1986; Rudiger Dornbusch y Juan Carlos de Pablo, *Deuda externa e inestabilidad macroeconómica en Argentina*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1988.

brio en los pagos internacionales; e) las guerrillas; y f) la aceleración automática de la inflación cuando el proceso sobrepasa ciertos niveles.

Como veremos posteriormente, el factor c) ha sido causa de aceleración, en un momento u otro, en prácticamente todos los países, pero especialmente en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay; el factor d) ha acelerado la inflación en Chile, México y Venezuela; el e) en El Salvador y Nicaragua; y el f) en Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Perú.

Dos de los seis factores enumerados, el a) y el b), tienen origen externo y no son atribuibles, pues, a las políticas aplicadas por los países, aunque éstas habrían podido ser más eficaces. A su vez, las guerrillas constituyen un grave problema nacional de carácter no económico. Los otros tres factores tienen relación directa e inmediata con la política económica y financiera aplicada por los gobiernos, por lo que es preciso examinarlos cuidadosamente, a fin de evitar su incidencia en el futuro.

2. El aumento de los precios del petróleo, de otros productos primarios y de las manufacturas importadas

Los precios del petróleo experimentaron una subida vertical en 1973-1974 y nuevos aumentos en 1979 y 1980, como consecuencia de los cuales el valor medio del combustible en la década de 1970 fue más de ocho veces superior al anotado en la década de 1960 (cuadro 4). También en 1973-1974 los precios de otros productos primarios iniciaron un proceso de aumento que continuó hasta 1980 y que llevó su valor medio en la década a un nivel dos veces más alto que en los años sesenta; e igual evolución tuvieron los precios de exportación de las naciones industriales o, lo que es lo mismo, los precios de las manufacturas importadas por los países del área. Dado este aumento en los precios del petróleo y de los otros productos primarios, que indujo una ampliación considerable de los ingresos y gastos de los países productores, impulsando hacia arriba sus precios por el lado de la demanda, y empujándolos por el lado de los costos; y dado, además, el aumento en el valor de las manufacturas importadas, no es de extrañar que la inflación latinoamericana haya subido de una tasa media de 21% en los años sesenta a una de 39% en la década de

Cuadro 4
AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BASICOS Y DE LAS TASAS DE INFLACION, 1961-1980
(1961-1970 = 100.0)

	Indice 1971-1980	Aumento %
Precio del petróleo	828.5	728.5
Precio de los productos básicos	212.1	112.1
Precio de exportación de las naciones industriales	211.6	111.6
Tasa media de inflación en las naciones industriales ^a	263.0	163.0
Tasa media de inflación ^b	185.7	85.7

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas financieras internacionales, Anuarios*.

^a 3.3% en al década 1961-1970 y 8.7% en 1971-1980.

^b 21.2% en la década 1961-1970 y 39.1% en 1971-1980.

1970, y que a fines de la misma bordease la cifra de 50%.

3. Política para amortiguar la caída de los ingresos y préstamos externos

Como muestra el cuadro 5, en la década de 1960 las transferencias de financiamiento netas (entradas de préstamos e inversiones directas menos pagos por amortizaciones, dividendos e intereses) arrojaron un saldo medio anual negativo (salida) de 700 millones de dólares.

La cifra cambió de signo y aumentó a promedios anuales positivos de 12 600 millones de dólares en el quinquenio 1971-1975 y de 23 400 millones de dólares en el sexenio 1976-1981; en el sexenio siguiente, 1982-1987, volvió a tornarse deficitario, con una salida anual media de 22 000 millones de dólares, o sea, una caída de 45 400 dólares en el promedio anual de transferencias financieras netas entre uno y otro período (computadas, como todas las demás cifras, en dólares de poder adquisitivo constante, a precios de 1986).

Las exportaciones latinoamericanas alcanzaron un valor máximo de 108 200 millones de dólares en 1981, habiendo fluctuado por debajo de esa cifra en los años siguientes y promediado 94 800 millones de dólares en el sexenio 1982-1987. Ese promedio fue superior al del quinquenio precedente, aun si éste es computado a precios de 1986; pero, como muestra el cuadro 6, la

Cuadro 5
TRANSFERENCIAS FINANCIERAS NETAS, 1961-1987
(Promedios anuales en miles de millones
de dólares de 1986)

	1961-1970	1971-1975	1976-1981	1982-1987
Inversión directa	2.6	3.9	5.5	3.3
Préstamos	4.1	17.3	41.9	9.7
Entradas de capital	6.7	21.2	47.4	13.0
Pago de intereses y dividendos	-7.4	-8.6	-24.0	-35.0
Transferencias financieras netas	-0.7	12.6	23.4	-22.0

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas financieras internacionales*; Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *World Debt Tables*; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*.

Cuadro 6
ENTRADA NETA DE RECURSOS EXTERNOS, 1961-1987
(Promedios anuales en miles de millones
de dólares de 1986)

	1961-1970	1971-1975	1976-1981	1982-1987
Exportaciones	28.8	52.4	79.8	94.8
Transferencias financieras netas	-0.7	12.6	23.4	-22.0
Entradas netas de recursos externos	28.1	65.0	103.2	72.8

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas financieras internacionales*, y cuadro 3.

entrada total de recursos externos (exportaciones más transferencias financieras netas) cayó de un promedio anual de 103 200 millones de dólares en 1976-1981 a 72 800 millones de dólares en 1982-1987, o sea, en 30 400 millones de dólares. La cifra es equivalente a 3.6% del producto interno bruto de la región, a 22.7% de sus exportaciones y a 17.3% de sus recaudaciones fiscales.

La drástica caída de los ingresos externos puso a los gobiernos ante la disyuntiva de permitir que ésta provocase una violenta contracción de la actividad económica y del empleo, o de aplicar una política compensatoria que inevitablemente aceleraría la inflación. Los gobiernos optaron por la segunda alternativa, pero así y todo no pudieron evitar que el PIB se contrajese 1.4% en 1982 y 2.9% en 1983, y aumentase a una tasa muy lenta, inferior al crecimiento de la po-

blación, en los años siguientes. A su vez, el ritmo medio de inflación en América Latina subió de 57% en 1981 a 85, 130, 185 y 274% en los años siguientes (cuadro 1).

En el proceso que se acaba de describir, la inflación se aceleró a causa de una política económica dirigida a amortiguar una fuerte caída de la entrada de recursos externos. Ello ilustra la situación que dio origen a la teoría estructuralista de la inflación, enunciada originalmente por Juan F. Noyola, y reformulada después en forma más sistemática por Osvaldo Sunkel, Aníbal Pinto y Raúl Prebisch. Esta sostuvo que las inflaciones latinoamericanas no se debían a imprevisión ni incontinencia, sino a las imperfecciones del aparato productivo y a la inestabilidad del comercio exterior de nuestros países, factores que obligaban a los gobiernos a aplicar políticas compensa-

torias que generaban movimientos inflacionarios.⁷

4. *La expansión monetaria no dirigida a amortiguar la disminución de los ingresos externos*

La causa directa e inmediata de la inflación es obviamente la expansión monetaria. Según se ha visto, esta última puede estar destinada a financiar una política compensatoria, puede tener por origen la idea de que la expansión monetaria no aumenta los precios cuando existe desempleo y capacidad de producción no utilizada, y puede ser consecuencia de una política financiera irresponsable. La primera causa ha sido analizada en la sección anterior, y la tercera carece de justificación, pero la segunda es en general poco comprendida, por lo que merece que se la explique.

La creencia de que cuando existe desempleo la expansión monetaria no genera inflación, está basada en una aplicación errónea de la teoría keynesiana, que olvida que esta última es correcta en una economía cerrada, pero no en una abierta y en un país con pocas reservas en oro y afectado por una escasez de divisas. Cuando un país de economía abierta con capacidad de producción no utilizada dispone de reservas interna-

ciones, la expansión de la demanda puede, durante algún tiempo, aumentar la producción sin provocar inflación, ya que las divisas acumuladas permiten financiar el aumento de las importaciones inducido por la mayor actividad interna. Pero cuando se agotan las reservas, se dispara la inflación, se desorganiza la economía, se contrae la producción y aumenta el desempleo.

La expansión de la demanda ha sido aplicada como política de desarrollo en uno u otro momento en muchos de nuestros países. Para ilustrar sus efectos basta con examinar las cifras (cuadro 7) de las principales variables macroeconómicas de Chile en 1970-1973 y de Perú en 1985-1988, durante la aplicación de esa política. En Chile, la expansión deliberada de la demanda tuvo éxito durante los primeros dos años, en los que aumentó el producto real y la tasa de inflación se mantuvo estable, pero comenzó a provocar efectos negativos al tercer año e hizo crisis al cuarto, en que se disparó la inflación, se contrajo fuertemente la actividad económica y cayó en picada el salario real. En Perú, los efectos favorables duraron tres años, pero la crisis que se desató al cuarto año fue más grave aún que la sufrida por Chile.

A pesar de los razonamientos anteriores y de la evidencia de los hechos, los economistas hemos mantenido frecuentemente la ilusión que cuando hay mano de obra y equipo disponibles la expansión monetaria aumenta el producto, y no los precios. Sobre la base de esa ilusión hemos recurrido a la expansión monetaria, aunque es difícil discernir cuándo ésta ha obedecido a la esperanza de hacer crecer el producto, y cuándo a mera irresponsabilidad. Sea como fuera, la aceleración inflacionaria ha sido en muchos casos consecuencia de una expansión monetaria que no debió haberse realizado.

5. *El aumento del tipo de cambio por la liberación de controles o por las expectativas desfavorables*

Durante la política de expansión deliberada de la demanda seguida por Chile en 1971-1973 la inflación fue parcialmente contenida mediante la sobrevaluación del tipo de cambio. Las cifras del cuadro 8 muestran que entre 1969 y el tercer trimestre de 1973 el tipo de cambio aumentó casi 250%, esto es más del triple que los precios al consumidor (86%). La liberación del tipo de

⁷Juan F. Noyola Vázquez, "El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos", *Investigación económica*, vol. 16, N° 4, México, D.F., Escuela Nacional de Economía, 1956; Osvaldo Sunkel, "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", *El trimestre económico*, vol. 25, N° 4, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre de 1958; Aníbal Pinto, *Ni estabilidad ni desarrollo: la política del Fondo Monetario*, Santiago de Chile, Centro de Investigaciones y Acción Social, 1960; Raúl Prebisch, "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", *Boletín económico de América Latina*, vol. 6, N° 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo de 1961; Dudley Seers, "A theory of inflation and growth in underdeveloped countries", *Oxford Economic Papers*, vol. 14, Londres, Oxford University Press, 1962; Aldo Ferrer, "Reflexiones acerca de la política de estabilización en la Argentina", *El trimestre económico*, vol. 30, N° 4, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre de 1963; Eduardo García, "Inflation in Chile, a quantitative analysis", 1964, mimeo; Héctor Malavé Mata, "Metodología del análisis estructural de la inflación", *El trimestre económico*, vol. 35, N° 3, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, julio-septiembre de 1968; y Camilo Dagum, "Un modelo econométrico sobre la inflación estructural", *El trimestre económico*, vol. 37, N° 1, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo de 1970.

Cuadro 7
CHILE Y PERU: EFECTOS DE LA EXPANSION DELIBERADA DE LA DEMANDA COMO
POLITICA DE DESARROLLO

	Chile				Perú			
	1970	1971	1972	1973	1985	1986	1987	1988
Tasa de aumento del gasto público (%)	47	76	88	378	158	80	87	395
Tasa de inflación (%)	35	35	217	606	158	63	115	1 722
Tasa de crecimiento real (%)	2.1	9.0	-1.2	-5.6	2.5	9.5	6.9	-8.4
Saldo comercial (millones de dólares)	246	73	-161	-13	1 173	-67	-463	-84
Reservas internacionales (millones de dólares)	320	129	95	36	1 842	1 407	646	518
Salario real (año inicial = 100)	100	112	108	89	100	114	124	95

Fuente: Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards, "Economic crises and the macroeconomics of populism in Latin America : lesson from Chile and Peru", mimeografiado, marzo de 1989.

Cuadro 8
CHILE: AUMENTO DEL TIPO DE CAMBIO Y DE
LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR, 1970-1976
(Porcentajes)

Año	Aumento del tipo de cambio	Aumento de los precios al consumidor
1970	20.3	33.0
1971	8.3	35.0
1972	38.5	77.3
1973 ^a	38.5	170.3
1974 ^b	2 328.0	1 014.4
1975	490.3	374.7
1976	165.8	211.8

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas financieras internacionales*.

^a Tres primeros trimestres.

^b Último trimestre de 1973 y 1974 completo.

cambio decretada por la nuevas autoridades hizo que éste subiera más de 2 300% en los 15 meses siguientes, período en el que los precios al consumidor se elevaron poco más de 1 000%. En 1975, el tipo subió 490% y los precios, 375%. Esta aceleración inflacionaria fue consecuencia básicamente de la liberación de las presiones reprimidas por la sobrevaluación del tipo de cambio durante los tres años anteriores, pero tuvo también su dinámica propia. En efecto, una devaluación al tipo de equilibrio hubiese significado que éste

aumentase de 25 a 90 pesos por dólar en diciembre de 1973, y no a 360 por dólar, que fue lo que sucedió en el mercado libre; y hubiera podido tal vez contener de 90 a tan sólo 200 pesos, o menos, la subida del dólar en los 12 meses siguientes, en comparación con los 1 870 pesos a que llegó en diciembre de 1974.⁸ La altísima tasa de inflación chilena en 1974, 1975 y 1976 fue consecuencia no sólo de la liberación de presiones reprimidas, sino de la multiplicación de éstas por la espiral entre el tipo de cambio, los precios y los salarios.

Aceleraciones inflacionarias empujadas por subidas autónomas del tipo de cambio tuvieron lugar también en México en 1982-1988 y en Venezuela en 1989. El fuerte aumento de la tasa de inflación en México, de 28% en 1981 a 59% en 1982 y a cifras que fluctuaron alrededor de 100% en los seis años, obedeció en lo fundamental, aunque no de manera exclusiva, a la fuga de capitales provocada por la crisis de la deuda. Los propios efectos de la inflación hicieron subir rápidamente el tipo de cambio, lo cual, a su vez, aceleró el alza de los precios. A su turno, el aumento de la inflación en Venezuela, de una tasa media de 35% en 1988 a 90% el año siguiente, se debió a la unificación cambiaria decretada en

⁸La cifra no coincide con la del cuadro 8 porque éste registra promedios anuales, y no valores de fin de año.

Cuadro 9
MEXICO: AUMENTO DEL TIPO DE CAMBIO Y DE
LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR, 1982-1989
(Porcentajes)

Año	Aumento del tipo de cambio	Aumento de los precios al consumidor
1982	130	59
1983	114	102
1984	40	65
1985	53	58
1986	138	86
1987	125	132
1988	65	114
1989	8	18

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas financieras internacionales*.

febrero de 1989, que hizo subir el promedio del tipo de cambio de importación de 18.1 bolívares por dólar ese mes, a una tasa libre y única que fluctuó entre 36.9 y 34.7 entre marzo y diciembre, lo que significó un alza superior a 120% en el tipo de cambio efectivo. El cuadro 10 muestra las

variaciones del tipo de cambio efectivo y de las tasas mensuales y anuales de inflación durante los 12 meses de 1989 y los tres primeros meses de 1990.

6. Las guerrillas

En América Latina los movimientos guerrilleros han alcanzado intensidad suficiente para aumentar la inflación en El Salvador y en Nicaragua. En el primer país, se pasó de un promedio de 1% en la década de 1960, a uno de 11% en los años setenta, y a tasas anuales ligeramente superiores a 20% en 1985, 1986 y 1989. En Nicaragua, el ritmo de alza de los precios aumentó de 1% en los años sesenta, a 18% en los setenta, y a tasas anuales en rápido ascenso en los años ochenta, hasta alcanzar niveles de hiperinflación. Es probable que en Perú la guerrilla haya contribuido a intensificar la inflación, pero claramente el factor determinante fue la política de expansión deliberada de la demanda.

Dada la gran diferencia en la intensidad de la inflación en El Salvador y Nicaragua, cabría in-

Cuadro 10
VENEZUELA: AUMENTO DEL TIPO DE CAMBIO Y DE LOS PRECIOS
AL CONSUMIDOR, 1989-1990

Año y mes	Variación (%) del tipo de cambio (respecto al mes anterior)	Precios al consumidor	
		Variación mensual anualizada (%)	Variación en doce meses (%)
1989			
Enero	0.2	14.0	36.4
Febrero	117.1	45.9	43.5
Marzo	-5.9	884.9	74.3
Abril	2.7	357.0	93.8
Mayo	2.1	110.5	103.3
Junio	-1.9	45.9	99.8
Julio	-0.21	34.5	94.9
Agosto	3.2	29.8	94.5
Septiembre	0.8	42.9	97.6
Octubre	8.6	42.6	95.0
Noviembre	4.5	16.8	90.0
Diciembre	-1.7	22.4	80.9
1990			
Enero	0.9	32.9	83.2
Febrero	-0.7	25.3	91.1
Marzo	2.1	23.9	51.9

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas financieras internacionales*.

Cuadro 11
HIPERINFLACION
 (Aumentos porcentuales mensuales de los precios durante los últimos cinco meses
 de hiperinflación y los primeros cinco meses después de su cese)

Meses	Alemania ^a	Austria ^b	Hungría ^c	Polonia ^d	Grecia ^e
1	205	41	6	38	305
2	1 276	33	8	275	349
3	4 126	92	25	148	1 909
4	3 773	134	29	109	8 894
5	35 875	82	79	70	85 507 000
6	-10	-8	13	6	63
7	-7	-6	3	-1	-8
8	-3	-2	6	—	5
9	1	1	-3	-1	7
10	2	2	4	-1	2

Fuente: Felipe Pazos, *Inflación crónica en América Latina*, Praeger Publishers, Nueva York, 1972.

^a Julio 1923 - Abril 1924

^b Mayo 1923 - Febrero 1924

^c Oct. 1923 - Julio 1924

^d Sept. 1923 - Junio 1924

^e Julio 1944 - Abril 1945

dagar su causa. Ello exigiría obtener información acerca del daño causado por la guerrilla en uno y otro país. En ausencia de tal información, cabe presumir que la menor inflación observada en El Salvador se debió al monto mucho mayor de ayuda externa que recibió ese país, la cual le permitió mantener un tipo de cambio mucho más estable y aplicar una política fiscal y monetaria más conservadora.

7. La aceleración automática de la inflación cuando se sobrepasan ciertos niveles

Cuando la tasa de inflación sobrepasa niveles de tolerancia, un número creciente de organizaciones obreras solicita, y obtiene, aumentos de salarios antes del vencimiento de sus contratos. Estos aumentos dan un impulso adicional a la inflación y provocan una nueva reducción del intervalo de ajuste, que es inicialmente acortado a seis meses y después a tres meses, un mes, una semana, un día. Al principio, el reajuste se basa en el índice

del costo de la vida, pero como hoy generalmente su publicación demora de uno a dos meses, se lo sustituye por otro indicador del aumento de los precios: el más conocido y que está más al día es la cotización de una moneda extranjera, generalmente el dólar. A medida que los periodos de ajuste se acortan, el mecanismo de persistencia se debilita progresivamente, hasta desaparecer por completo. Esto explica por qué llega una etapa en que la hiperinflación pierde su persistencia y se detiene de repente si cesan las presiones exógenas de demanda, de costos o de deficiencia parcial de oferta que incidían sobre la economía del país.

Este mecanismo ha sido la causa de la aceleración de los aumentos de precios a niveles de hiperinflación en Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Perú, y ha conferido a los procesos de estos países características específicas, que deben ser tenidas en cuenta para el diseño de políticas orientadas a detenerlos.

IV

Medidas para detener la inflación

1. *Políticas que han tenido éxito en el pasado*

La información contenida en el cuadro 12 muestra que en las últimas décadas algunos países latinoamericanos lograron reducir sustancialmente, por períodos breves o extensos, sus tasas de inflación. El autor de este artículo no conoce mayormente las políticas aplicadas por Paraguay en 1953-1954 y por Bolivia en 1956-1958, por lo que no podrá considerarlas en el análisis siguiente. En los casos restantes ocho países adoptaron medidas dirigidas específicamente a desconectar el mecanismo de sobreajuste; dos procedieron a una drástica desaceleración de la depreciación del tipo de cambio; el último adoptó un programa ortodoxo que hizo bajar verticalmente la hiperinflación, a semejanza de la forma en que se puso término a este proceso en la Europa central después de las dos guerras mundiales.

Las políticas para poner fin al proceso de sobreajustes adoptaron tres modalidades diferentes en el transcurso del tiempo. En los años cincuenta y hasta la primera mitad de los años sesenta, el procedimiento consistió en que a la fecha de renovación de los contratos los aumentos salariales fuesen limitados al equivalente a la mitad de la tasa de inflación desde el último ajuste, más una pequeña cantidad por aumento de productividad. A fines de los años sesenta tendió a imponerse la fórmula de decretar reajustes escalonados de salarios, en virtud de los cuales los mayores aumentos beneficiaban a los trabajadores que llevaban más tiempo sin ajuste. Por último en los años ochenta se optó por crear una nueva unidad monetaria y regular la conversión de los contratos de trabajo denominados en la unidad monetaria anterior, en contratos denominados en la nueva moneda.

El primer procedimiento permitió reducir la inflación en Chile, de 76% en 1955 a 29% en 1958 y de 39% en 1959 a 8% en 1961; en Argentina, de 114% en 1959 a 27% en 1960 y en Brasil, de 91% en 1964 a 22% en 1968, haciendo posible una tasa media de crecimiento del producto de 9.4% durante los ocho años siguientes.

El segundo método fue aplicado por Argen-

tina en el trienio 1967-1969 y redundó en un descenso de la inflación de 29 a 8%; y en Uruguay en 1968-1970, donde la baja fue de 125 a 17%. Finalmente, la tercera fórmula fue utilizada por los planes Austral y Cruzado, que impulsaron los gobiernos de Argentina y Brasil, ambos en 1985-1986. El Plan Austral redujo la inflación de una tasa anual de 2 554% en julio de 1985 a una tasa media anual de 33% en los siete meses siguientes, pero los precios volvieron a subir verticalmente después de ese breve período. En Brasil, el Plan Cruzado hizo bajar la inflación de una tasa anual de 535% en febrero de 1986, a una tasa media de 14.6 en los siete meses siguientes, período al término del cual, sin embargo, los precios volvieron a acelerarse de manera exponencial.

Pasando ahora de los programas de desconexión del mecanismo de sobreajuste a los basados en la desaceleración de la depreciación del tipo de cambio, Chile redujo la inflación desde poco más de 1 000% en 1974 a 20% en 1981, mediante un plan de estabilización cuyo elemento esencial fue la desaceleración del alza de la cotización del dólar desde una tasa de 2 328% en 1974 a cero en 1981, seguida por ajustes de menor cuantía en los años siguientes.

México redujo la inflación de una tasa anual de 214% en enero de 1988 a una de 18% en septiembre siguiente, aplicando un programa cuya política principal consistió en el congelamiento del tipo de cambio durante todo el año, limitándose su depreciación a partir de enero de 1989 a 1.3% mensual (16.8% anual).

El freno a la depreciación del tipo de cambio es una política antiinflacionaria efectiva porque reduce el aumento del precio de los bienes transables internacionalmente, cuya ponderación en el índice del costo de la vida es no inferior a 30%. Al contener la subida de éste la mencionada política induce la moderación consiguiente en los aumentos de salarios, a medida que se van venciendo los contratos anuales de los distintos grupos de trabajadores. En ausencia de otras presiones alcistas la desaceleración de la depreciación cambiaria puede detener el proceso inflacionario

Cuadro 12
CASOS EN QUE SE HA REDUCIDO LA INFLACION EN AMERICA LATINA

País	Período	Tasa anual de la inflación		Duración de la "estabilidad"
		Inicial	Al finalizar el programa	
Paraguay	1953-1954	62	21	Veintitrés años
Chile	1955-1958	76	29	Dos años
Bolivia	1956-1958	115	20	Doce años
Argentina	1959-1960	114	27	Cinco años
Chile	1959-1961	39	8	Dos años
Brasil	1964-1967	91	22	Ocho años
Argentina	1967-1969	29	8	Dos años
Uruguay	1968-1970	125	17	Dos años
Chile	1974-1981	504	20	Aún se mantiene
Argentina	1985-1986	2 554	27	Siete meses
Brasil	1985-1986	535	17	Ocho meses
Bolivia	1985-1986	11 743	16	Aún se mantiene
México	1987-1989	214	18	Aún se mantiene

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas monetarias internacionales*.

en uno o dos años, e incluso en un período menor si el intervalo entre ajustes salariales se ha acortado a causa de la intensidad de las alzas de precios. Sin embargo, este método logra su objetivo a costa de sobrevaluar la moneda y desestimular las exportaciones, lo que después de un corto tiempo provoca una crisis cambiaria que dispara de nuevo la inflación.

Tanto en Chile como en México, la política de sobrevaluación cambiaria comenzó a ser aplicada después de un período de rápida depreciación, que empujaba hacia arriba la inflación, pero que era más rápida que ésta (cuadros 8 y 9). El tipo de cambio se hallaba a todas luces subvaluado, lo que daba margen para revalorarlo sin incurrir en sobrevaluación. Pero éstas fueron circunstancias excepcionales, por lo que la revaluación cambiaria es una política altamente riesgosa, de manera alguna aconsejable como método para detener la inflación.

El tercer tipo de plan antiinflacionario eficaz fue el de Bolivia, primer país latinoamericano en llegar al nivel de lo que Cagan define como hiperinflación y, hasta las recientes explosiones de precios en Argentina, Brasil y Perú, el único del mundo en el que este proceso no había sido provocado por guerra o revolución. La hiperinflación en Bolivia fue consecuencia de sistemáticos desequilibrios fiscales, liberalmente financiados

por la banca extranjera entre 1975 y 1980 y por el Banco Central durante la primera mitad de la década de los ochenta. Los aumentos de precios subieron de un promedio anual de 20% en la década de 1970 a 32% en 1981 y se aceleraron en los años siguientes, a 127% en 1982, 276% en 1983 y 1 281% en 1984, hasta alcanzar 11 743% en 1985. Esta última cifra equivale a un promedio mensual de 49%, que llegó a 56% en la última semana de agosto, antes de caer verticalmente a una tasa negativa de 2.9% en la primera semana de septiembre. La hiperinflación terminó en la misma forma súbita que en la Europa central al final de las dos guerras mundiales y, al igual que en esos casos, su final es atribuible a la pérdida de persistencia inercial, antes que a las medidas puestas en vigor para frenarla, que habían sido aplicadas sólo unos días antes.

El plan de estabilización en Bolivia consistió en un programa ortodoxo de reducción del gasto público, aumento de impuestos y de las tarifas de los servicios públicos, privatización de empresas del Estado y liberalización económica general. No puede darse crédito al programa por el cese de la hiperinflación, ya que no tuvo tiempo para provocarlo, pero sí por haber frenado las presiones en los meses posteriores y por mantener la inflación por debajo de una tasa anual de 20% en los años subsiguientes.

2. Características y enseñanzas de los planes que han tenido éxito

El examen de los planes que han sido eficaces en América Latina para reducir sustancialmente la inflación muestra que todos ellos han puesto fin al proceso de sobreajuste, aplicando controles de salarios y precios o han desacelerado el proceso frenando la depreciación del tipo de cambio.

Se comprueba, de otro lado, que ninguno de los planes ha estado basado exclusiva ni principalmente en la restricción de la demanda agregada.

Los controles aplicados para poner fin al proceso de sobreajustes han sido de carácter transitorio y no han afectado el funcionamiento del mercado, ni distorsionado la estructura de precios relativos. Tampoco la desaceleración del tipo de cambio ha suscitado efectos negativos, debido a las circunstancias especiales prevalentes en los países en que se recurrió a tal política.

Queda de manifiesto, asimismo, que los planes que no han aplicado medidas adecuadas para restablecer el equilibrio financiero han sido efectivos sólo por breve tiempo, tras el cual la inflación se ha reactivado con gran fuerza; en cambio los que han adoptado tales medidas han mantenido una relativa estabilidad por períodos más largos.

La reducción sustancial de los aumentos de precios lograda por estos planes muestra que la inflación es controlable. Esta es una conclusión que reviste gran importancia, ya que uno de los obstáculos fundamentales con que tropieza la lucha contra la inflación en América Latina es la creencia de que se trata de un mal inevitable, debido a la inestabilidad del comercio exterior y a las imperfecciones de la estructura económica de nuestros países, según algunos, o a la deficiente administración de nuestros gobiernos, según otros.

3. Necesidad de poner fin al proceso de sobreajustes y de restablecer los equilibrios económicos básicos

El análisis de las causas de la inflación y de los planes que han logrado contenerla muestra que es necesario poner fin al proceso de sobreajustes. Comprueba asimismo de que la más aconsejable de las dos fórmulas existentes para tal efecto

consiste en establecer controles transitorios de salarios y precios ya que la desaceleración del proceso mediante la revaluación gradual del tipo de cambio implica el riesgo de sobrevalorarlo y, por lo tanto, de desalentar el crecimiento de las exportaciones.

Dornbusch y De Pablo explican clara y convincentemente en su libro sobre Argentina⁹ que el control temporal de los salarios y precios no busca substituir el mecanismo del mercado y la libertad del consumidor, sino restablecer el funcionamiento normal de ese mecanismo y hacer posible que los agentes económicos obtengan información no distorsionada al tomar decisiones. El control temporal puede lograr su objetivo cuando se prolonga no más de un par de meses, ya que en ese lapso no se alcanza a distorsionar la estructura de precios relativos.

Es necesario que se comprenda claramente cómo y por qué el propósito del control temporal destinado a romper la inercia inflacionaria no es el reemplazo, sino el perfeccionamiento del mecanismo del mercado. La falta de comprensión de este hecho perjudicia a muchos economistas en contra de una política indispensable para detener la inflación o para reducir su intensidad a una tasa soportable.

El control temporal de los salarios y precios necesario para romper la inercia inflacionaria no es una alternativa a la adopción de una política financiera que equilibre la demanda agregada y la oferta total. Simultáneamente deben adoptarse medidas para sanear el presupuesto y frenar la expansión monetaria. Si no se restablece el equilibrio financiero, el exceso de demanda hará subir los precios y reactivará la inflación.

Al formular las políticas de saneamiento fiscal, las autoridades financieras deben estar conscientes de que, medidos en términos reales, los ingresos del gobierno caen cuando la inflación se acelera, y vuelven a aumentar cuando ésta se desacelera. Ello es atribuible al efecto Oliveira-Tanzi, es decir, al hecho de que las recaudaciones pierden valor real en el tiempo que transcurre entre la fecha en que los impuestos se computan y aquella en que efectivamente se recaudan, siendo mayor la pérdida mientras más alta es la tasa de inflación. Cabe esperar, entonces, que las recaudaciones aumenten en términos reales cuan-

⁹Rudiger Dornbusch y J.C. de Pablo, *op. cit.*

do la inflación disminuya, aunque no en la medida necesaria para equilibrar el presupuesto. Por consiguiente, es necesario aumentar los impuestos y las tarifas de los servicios públicos, o reducir los gastos, para cubrir el déficit presupuestario que probablemente quedará, a pesar del incremento de las recaudaciones reales por efecto de la desaceleración inflacionaria.

Las autoridades financieras deben estar también conscientes de que los agentes económicos reducen sus saldos monetarios a niveles dolorosamente bajos durante una inflación rápida y los reponen a niveles normales cuando ésta cede, por lo que en esta fase es posible, entonces, expandir la oferta monetaria, sin provocar efectos inflacionarios, en la cantidad requerida para reponer los saldos líquidos normales. Sin embargo, esto no significa que pueda lograrse la estabilización con una política monetaria laxa: para que los efectos positivos de la ruptura de la inercia inflacionaria lleguen a materializarse, la política fiscal y la política monetaria tienen que alcanzar y mantener un estricto equilibrio macroeconómico.

4. Equilibrio de los pagos internacionales

Las políticas fiscal y monetaria dirigidas a equilibrar las cuentas internas, equilibran también los pagos internacionales en cuenta corriente, pero lo hacen a un bajo nivel de actividad económica. La estrategia equilibradora tiene que ir acompañada, en consecuencia, por políticas orientadas a promover un alto nivel de exportaciones y prevenir la posibilidad de que ese alto nivel de actividad redunde en déficit externo, lo que obligaría a financiarlo utilizando reservas internacionales o aplazando el servicio de la deuda exterior. El mantenimiento simultáneo del equilibrio externo y de un alto nivel de producción y empleo requiere por consiguiente: i) aplicar una política financiera conservadora; ii) fijar un tipo de cambio que estimule las exportaciones; y iii) seguir una política anticíclica de reservas internacionales y de servicios de la deuda exterior.

Las tres prescripciones son las clásicas en la materia, excepto que la tercera recomienda una política anticíclica no en la contratación de nuevos préstamos externos, sino en el pago de los intereses y amortización de los anteriormente contraídos. En las circunstancias que viven en la actualidad los países de América Latina, con una deuda muchas veces superior a su capacidad de pago, no cabe recomendarse un aumento de esa deuda en las etapas de descenso de los ingresos corrientes, sino aspirar tan solo a que baje el ritmo de disminución de aquélla.

5. El caso especial de la hiperinflación

Cuando los aumentos de precios han alcanzado el nivel de hiperinflación, deja de ser necesaria la instauración de controles temporales para poner fin al proceso de retrasos y sobreajustes, toda vez que el acortamiento de los intervalos entre aumentos ha realizado ya esa tarea. Esa es la causa que explica que la hiperinflación se haya detenido de un mes para otro en Alemania, en Austria, en Hungría y en Polonia después de la primera guerra mundial; y en Grecia, después de la segunda. Explica también el brusco término de la reciente hiperinflación en Bolivia.

Dada la súbita desaparición del fenómeno en los países de la Europa central después de las guerras mundiales y la experiencia más cercana de Bolivia, cabía esperar que otro tanto sucediese en Argentina y Brasil, agobiados por inflaciones galopantes. Pero no ha ocurrido así. Más de medio año después de haberse puesto en vigor rigurosos programas de estabilización en esos países, en julio de 1990 los precios al consumidor estaban subiendo a una tasa anual superior a 340% en Argentina y cercana a 430% en Brasil. ¿Por qué no se ha comportado la hiperinflación en estas dos naciones en forma análoga a la observada en otras en el pasado? Es una cuestión a cuya investigación debemos dedicar el máximo de nuestro esfuerzo.

V

Conclusiones

En América Latina, como en el resto del mundo, la inflación es mantenida por el rezago y subsiguiente sobreajuste de los precios sujetos a contrato o a regulación oficial, y es acelerada o desacelerada por los déficit o superávit en las cuentas externas o internas de la nación. Por consiguiente, los planes antiinflacionarios tienen que atacar ambos factores, con medidas que reduzcan los sobreajustes a ajustes normales, y con políticas que equilibren los ingresos y egresos internos y los pagos internacionales. La reducción de los sobreajustes a ajustes normales requiere la aplicación de controles sencillos por breves períodos, que no tienen por qué distorsionar la estructura de precios relativos ni afectar la asignación eficiente de recursos, que continuaría siendo realizada por el mecanismo del mercado. El equilibrio financiero interno tiene que ser restablecido mediante la elevación de los impuestos y de las tarifas de los servicios públicos o la reducción de los gastos públicos, o por una combinación de ambas medidas; y el equilibrio externo tiene que ser alcanzado y mantenido aplicando: i) una política de equilibrio financiero interno; ii) un tipo de cambio que incentive las exportaciones; y iii) un esquema anticíclico de servicio de la deuda externa, que reduzca los pagos cuando bajen los ingresos de exportación del país y los aumente cuando éstos suban.

En los procesos que han alcanzado el nivel de hiperinflación, los controles de salarios y precios dejan de ser necesarios para poner fin al mecanismo de rezago y sobreajuste. Al ajustarse diariamente, los salarios ya no sufren pérdidas respecto al promedio de los precios. Sin embargo, siguen siendo imprescindibles el restablecimiento del equilibrio financiero interno y externo y la creación de confianza en que éste se mantendrá.

El espectacular agravamiento de la inflación en América Latina en años recientes podría facilitar la lucha contra ese flagelo económico y social de nuestros países y permitir que su intensidad disminuya a los niveles que exhibe en las naciones industriales, porque nos ha obligado a examinar más detenidamente las medidas necesarias para lograr ese objetivo y porque debiera darnos la suficiente fuerza de voluntad para aplicarlas.

Quizá resulte justificado, entonces, reiterar que "el control de la inflación constituye la tarea de más alta prioridad de la ciencia económica y el mayor problema que tenemos que resolver los economistas latinoamericanos para aliviar el sufrimiento de millones de seres humanos, para hacer posible la reanudación del desarrollo de nuestros países, y para rescatar el prestigio de nuestra profesión".

Elementos estructurales de la aceleración inflacionaria

*Héctor Assael**

En este artículo se reseñan algunas ideas de Prebisch sobre la inflación y se comenta el artículo de Felipe Pazos publicado en este número de la *Revista*.

El autor señala que el tema de la inflación y las políticas de estabilización no fue uno de los más elaborados por Prebisch. Sin embargo, en los primeros textos de la CEPAL, cuando Prebisch asumió la dirección de la Secretaría Ejecutiva, se originó una interpretación 'estructural' del fenómeno inflacionario en América Latina. También pasa revista a las causas de la actual aceleración inflacionaria planteadas por Pazos y anota la importancia de la 'inflación importada' y de las políticas de ajuste recesivo como fuentes de inflación. Enseguida, analiza la responsabilidad del déficit fiscal al respecto y señala que esto no permite deducir conclusiones sobre la adecuación o inadecuación del tamaño del Estado, dada la forma en que le fue transferido el servicio de la deuda externa.

Por último, en el artículo se analizan diversas medidas antiinflacionarias. Una política de estabilización integral debería atacar conjunta y coordinadamente tanto los factores estructurales de la inflación como los correspondientes a sus mecanismos de propagación. Desde otro punto de vista, es recomendable coordinar medidas fiscales y monetarias ortodoxas con otras heterodoxas, como el seguimiento de un grupo de precios y remuneraciones claves. En casos de inflación con desequilibrios importantes en el balance de pagos, debe atacarse la situación de estrangulamiento externo. Finalmente, un programa antiinflacionario eficaz y rápido requiere un amplio consenso social.

*Director de la División de Comercio Internacional y Desarrollo.

I

Una de las razones por las cuales me es particularmente importante participar en este seminario es la oportunidad que brinda de comentar la aceleración inflacionaria en América Latina. En consecuencia, examinaré algunos temas que fueron motivo de dedicación especial de destacados economistas latinoamericanos, como Raúl Prebisch, Felipe Pazos, Aníbal Pinto, Juan Noyola y Osvaldo Sunkel, que han tenido una amplia y profunda influencia en el pensamiento económico y social de la región.

Comentaré, a continuación, algunos puntos en forma separada y esquemática, con el propósito de facilitar el posterior intercambio de ideas.

II

Es posible afirmar que la temática de la inflación y las políticas de estabilización no fue una de las más elaboradas por el Dr. Prebisch, sobre todo si se considera su moderado peso relativo dentro del enorme legado intelectual que nos dejó. No obstante, también puede sostenerse que ella estaba presente desde los primeros textos de la CEPAL, cuando el Dr. Prebisch inició su tarea en la Secretaría Ejecutiva, y que se originó en ellos una interpretación 'estructural' del fenómeno inflacionario en América Latina. Este fue el punto de partida de un modo de pensar que después fue perfeccionado por otros economistas de la región.

Una primera etapa o momento del pensamiento del Dr. Prebisch sobre la inflación se inició a fines de la década de 1940, cuando escribió la versión original de la introducción del *Estudio económico de América Latina 1948*, donde ya apareció una sección titulada "La formación de capital y el proceso inflacionario".¹ A modo de ilustración se cita el siguiente párrafo de esa sección:

"La presión considerable de aquellas necesidades privadas y colectivas sobre una cantidad relativamente escasa de recursos, suele traer consigo fenó-

¹Véase, *La obra de Prebisch en la CEPAL*. Selección de Adolfo Gurrieri (1982). México, D.F., Fondo de Cultura Económica, pp. 99-155.

menos inflacionarios, como los que con tanta razón preocupan en estos momentos a los gobiernos. Simultáneamente, se ha ido desarrollando un modo de pensar que no sólo se manifiesta en los sectores favorecidos, sino en quienes, atentos solamente al interés general, consideran que la inflación es un medio ineludible de capitalización forzada, allí en donde el ahorro espontáneo es notoriamente insuficiente”.

En esta etapa, que a mi juicio culminó en 1961 con la publicación de su obra “El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria”,² parecen ser tres las ideas esenciales que el Dr. Prebisch tenía sobre el tema de la inflación: a) el conjunto de vinculaciones que se generan entre el crecimiento económico y social latinoamericano y los cambios correspondientes tanto en el nivel como en el sistema de precios de los distintos países; b) el papel que puede desempeñar la inflación en la corrección de los desequilibrios del proceso de desarrollo, es decir, su eventual ‘funcionalidad’; y c) las relaciones existentes entre el estrangulamiento externo de las economías de la región y su propensión inflacionaria.

Hubo una última etapa, que tuvo sus bases en todo el trabajo sobre el ‘capitalismo periférico’ que realizó en gran parte del decenio de 1970 y que se extendió hasta su fallecimiento en 1986.

²Véase, Raúl Prebisch (1961): “El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria”, *Boletín económico de América Latina*, vol. VI, N° 1, Santiago de Chile, marzo.

Como una manera de recordar este concepto diferente y novedoso de la inflación estructural, es pertinente citar un párrafo de su artículo “Estructura socioeconómica y crisis del sistema”,³ publicado originalmente en la *Revista de la CEPAL*, 1978:

“De esta manera nos vamos acercando al límite crítico del sistema. Para comprender los fenómenos que entonces ocurren, conviene recordar una exigencia ineludible en la dinámica de aquél. Para que funcione regularmente la sociedad de consumo es indispensable que el excedente crezca por lo menos con un ritmo igual al del producto global. Si así no fuera, si la presión de los estratos intermedios en las distintas maneras de comportamiento que acabamos de ver, y la carga fiscal que recae sobre el excedente, impidieran cumplir esta exigencia, el debilitamiento de este último aparejaría la disminución del ritmo de acumulación y ello arrastraría al producto hacia abajo, y también comprimiría la parte del excedente dedicada al consumo de los estratos superiores. En este caso, las empresas tratarían de recuperar el excedente elevando los precios para restablecer la dinámica del sistema”.

Más adelante, don Raúl continuó avanzando y profundizando sobre esos aspectos.

³Raúl Prebisch, “Estructura socioeconómica y crisis del sistema”, *Revista de la CEPAL*, Segundo semestre de 1978. Publicaciones de las Naciones Unidas, N° de venta: S.78.II.G.4., CEPAL, Santiago de Chile.

III

El Dr. Felipe Pazos ha presentado a este Seminario un excelente artículo que deja ver claramente que es un amplio conocedor del tema de la inflación y las políticas de estabilización, lo que le ha permitido hacer importantes contribuciones al examen de los numerosos puntos contenidos en esta problemática. Sobre la materia, vale la pena recordar que ya en 1969 el Dr. Pazos analizó en profundidad lo que él llamó la 'inflación crónica' de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, en su libro titulado *Medidas para detener la inflación crónica en América Latina*, publicado por el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).

En esta oportunidad, el estudio que nos presenta el Dr. Pazos está dedicado esencialmente a dilucidar las causas de la aceleración de la inflación en América Latina en las últimas dos décadas, así como a revisar cuáles podrían ser las medidas adecuadas para detener el desborde inflacionario. Además, se examinan brevemente los planes de estabilización recientes de cuatro países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil y México).

En cuanto a las causas principales de la aceleración inflacionaria en la región, el Dr. Pazos plantea las siguientes: a) en los años setenta, la subida vertical de los precios del petróleo, el aumento mucho menor pero substancial de otros productos primarios, y el alza considerable de los precios de exportación de las naciones industriales; b) en la década de 1980, el esfuerzo de los gobiernos latinoamericanos por amortiguar los efectos internos de la drástica caída en la entrada de recursos externos, ante la crisis de la deuda externa y el descenso de los precios de los productos primarios. A estos factores a) y b), de efecto general, se sumaron otros que sólo incidieron en algunos países; c) la expansión monetaria no dirigida a amortiguar la disminución de los ingresos externos; d) el aumento del tipo de cambio por la liberación de controles previos o por las expectativas de desequilibrio en los pagos internacionales; e) las guerrillas; y f) la aceleración automática de la inflación cuando el proceso sobrepasa ciertos niveles.

Lo acertado de este diagnóstico alivia mucho la tarea de comentarlo; sin embargo, interesa hacer dos reflexiones sobre estas cuestiones.

En primer lugar, tanto en los años setenta como en los años ochenta, el componente 'inflación importada' se constituyó en un factor estructural de desestabilización de los precios internos en varios países latinoamericanos, con una importancia fundamental.

Posteriormente, a partir de la aparición de ese fenómeno estructural, se pusieron en funcionamiento diversos mecanismos de propagación que naturalmente actuaron con mayor intensidad en el decenio de 1980, en particular en algunas economías de la región. Sin ir más lejos, las propias políticas de ajuste recesivo seguidas en el contexto latinoamericano tenían un componente inflacionario de gran trascendencia, debido a que procuraban a toda costa y en forma persistente un profundo cambio de los precios relativos en favor de las mercaderías transables y en contra de las no transables. En tal sentido, la operación de políticas cambiarias flexibles estuvo encauzada en gran medida a lograr una subvaluación estable y apreciable de las monedas nacionales de varios países de la región.

En segundo término, es interesante referirse a un asunto que, a mi entender, no ha sido suficientemente evaluado en la literatura sobre el desbordamiento inflacionario de los años ochenta, cuando se plantea que los déficit del sector público y su consiguiente repercusión en la expansión monetaria han constituido una instancia de propagación inflacionaria de gran trascendencia.

Esa constatación no permite deducir en forma directa conclusiones sobre el gigantismo y la gran ineficiencia de los sectores públicos latinoamericanos. Porque repetidamente se olvida que ante la crisis de la deuda externa, con frecuencia los gobiernos de la región se hicieron cargo del servicio de la deuda externa de los sectores privados, sin tener acceso en proporciones sustanciales a la contrapartida en moneda nacional que ese servicio implica.

O sea, los gobiernos al 'garantizar' la deuda externa del sector privado, pasaron a una situación doblemente desfavorable: por un lado, debieron tener acceso a las divisas indispensables para servir esa deuda externa y, por otro, necesitaron obtener de algún modo —generalmente,

una buena parte mediante la emisión monetaria en favor del fisco— los recursos en moneda nacional equivalentes a las remesas enviadas al exterior por ese concepto.

A modo de ilustración, en el caso de Brasil, según una estimación burda en los últimos años, el gobierno ha dejado de recibir del sector privado el equivalente de unos 5 000 millones de dólares (5% del saldo de la deuda externa) en mone-

da nacional al año, si se considera que cerca del 50% de la deuda total fue 'traspasada' del sector privado al sector público y suponiendo, además, una tasa de interés media de la deuda de 10% anual. Por su magnitud, ya que corresponde a cerca del 2% del producto interno bruto y a una proporción bastante elevada de la disponibilidad de dinero del país, esa suma representa, sin lugar a dudas, una gran potencialidad inflacionaria.

IV

Una sección completa del ensayo del Dr. Pazos está dedicada a examinar cuáles serían las medidas adecuadas para detener la inflación. La tarea es abordada directamente por el autor, sin especificar si esas medidas podrían ser definidas y organizadas de manera distinta según las características esenciales del proceso inflacionario que corresponda enfrentar. Así, por ejemplo, frente a situaciones de inflación puramente monetaria, de naturaleza preferentemente estructural o con un componente inercial predominante, podrían presentarse varias opciones de estrategias de estabilización, cada una de ellas con ingredientes de políticas y medidas relativamente diferenciados, en lo referido tanto a la inclusión o no de cada componente cuanto a las variadas combinaciones de elementos antiinflacionarios que sería factible vislumbrar.

En definitiva, el autor del ensayo comentado agrupa en tres bloques los elementos que necesariamente debe contener una política de estabilización: a) medidas para poner fin al sobreajuste de los precios sujetos a contrato o a regulación oficial; b) medidas destinadas a amortiguar, en la medida de lo posible, los efectos de las variaciones en los precios de exportación y en los movimientos de capital, y c) una política económica que restablezca el equilibrio entre la demanda agregada y la oferta total.

La forma de clasificar los grandes componentes de una política antiinflacionaria que utiliza el Dr. Pazos puede parecer, a primera vista, algo genérica. Sin embargo, esa impresión queda superada cuando a lo largo del texto se describen apropiadamente los diferentes elementos de acción que corresponde incluir en cada uno de los tres bloques ya identificados.

El caso especial de la hiperinflación se examina en el artículo, subentendiendo que ese fenómeno surge cuando el ritmo de alza de los precios supera el 50% mensual, es decir, el 13 000% al año.

Curiosamente, el Dr. Pazos tiene una visión hasta cierto punto optimista de la hiperinflación porque, a su juicio, cuando los aumentos de precios han alcanzado ese nivel no es necesario establecer controles temporales para poner fin al proceso de retrasos y sobreajustes, debido a que al acortarse los intervalos entre los aumentos se realiza ya esa tarea. Agrega, eso sí, que cuando ya está desconectado el mecanismo de sobreajustes, la hiperinflación sólo puede detenerse si se restablece el equilibrio financiero, tanto en el campo fiscal como en el monetario y cambiario, y se crea confianza en el sentido de que se ha logrado el equilibrio.

Aunque el autor cita algunos casos históricos de detención súbita de la hiperinflación, particularmente en Europa en las décadas de 1920 y 1940, y más recientemente en Bolivia, queda una cierta inquietud respecto de las implicaciones de su razonamiento.

Esa inquietud parece ser especialmente válida si se considera que en ciertos países los fenómenos inflacionarios pueden permanecer largo tiempo en niveles relativamente elevados (por ejemplo, entre 20 y 50% mensual), pero sin que el proceso se desboque, de manera que el límite hiperinflacionario no se alcanza prontamente. En esas situaciones, las correcciones automáticas de los sobreajustes de precios no llegarían a producirse y, por el contrario, pueden acentuarse grandes distorsiones entre los distintos componentes del sistema de precios.

V

Para finalizar este comentario al ensayo del Dr. Felipe Pazos, cabe intentar una especie de caracterización de lo que deberían ser ciertos rasgos esenciales de una política antiinflacionaria razonable, integral, y con buenas posibilidades de éxito en cuanto al objetivo de lograr una desaceleración sustancial y estable de las alzas de precios vigentes en distintos casos concretos.

La primera condición de esa política de estabilización integral es que se ataquen conjunta y coordinadamente tanto los factores estructurales de la inflación como los correspondientes a los mecanismos de propagación. Así, conviene recordar que en la interpretación estructuralista de la inflación no se intenta soslayar la importancia del instrumento monetario en el control de la inflación, pero sí hacer ver que los desequilibrios monetarios generalmente tienen raíces profundas en el sistema económico (por ejemplo, desajustes productivos o problemas sociales), que también deben ser eliminadas.

En segundo lugar, para combatir la inflación se requiere una combinación de medidas ortodoxas y heterodoxas, en particular cuando hay inercia inflacionaria ante una historia prolongada de alzas de precios. En una situación semejante, resulta muy costoso reducir la inflación apelando exclusivamente a medidas fiscales y monetarias de corte ortodoxo. Por ello, las acciones complementarias y temporales de naturaleza heterodoxa, como el seguimiento de un grupo de precios y remuneraciones claves, y/o normas generales al respecto, permiten romper la inercia inflacionaria sin costos excesivos para la actividad económica.

En tercer término, si el proceso inflacionario

por enfrentar se presenta conjuntamente con desequilibrios importantes del balance de pagos, se complica gravemente la formulación y el manejo de la política de estabilización requerida. Por lo tanto, en esos casos generalmente cabe combinar la política antiinflacionaria con estrategias de corrección estructural que permitan subsanar con cierta rapidez la situación de estrangulamiento externo que está afectando a la economía. Interesa agregar que las tácticas de ahí derivadas deberían influir simultáneamente en las cuentas corriente y de capital del balance de pagos.

En cuarto lugar, un programa antiinflacionario eficaz requiere un amplio consenso social. Como bien se sabe, cuando la inflación es alta se presentan en forma abrupta grandes fluctuaciones en los precios y los ingresos relativos, lo que genera malestar social y fuertes fricciones entre los factores de producción. En estas condiciones, la lucha contra la inflación precisa un consenso o pacto social entre los distintos agentes económicos (sobre todo gobierno, trabajadores, empresas y consumidores), para actuar concertadamente y no en medio de grandes y permanentes disputas.

Por último, una política de estabilización razonable necesita procurar una rápida desaceleración del alza de precios y restablecer pronto las condiciones adecuadas para reiniciar el crecimiento económico y el desarrollo social. De lo contrario, se corre el riesgo de que esa política tenga una viabilidad política escasa y relativamente breve, ya que muy pronto comenzarán a surgir variados intereses económicos y sociales concertados para hacerle frente y a la postre terminar con ella.

Integración latinoamericana y apertura externa

*Germánico Salgado**

La integración económica de la región parece haber tenido un punto de inflexión a comienzos de 1984, momento desde el cual se han multiplicado las iniciativas que han dado dinamismo a un proceso que languidecía. Según el autor, este nuevo impulso a la integración es una respuesta regional a un mundo que parece marchar a su articulación en grandes agrupaciones económicas.

Pueden distinguirse dos etapas en este proceso de reactivación; la primera, que puede caracterizarse como prudente y más bien timorata y la segunda, se inicia con el acuerdo entre Argentina y Brasil a mediados de 1986. En esta última etapa se percibe la intención de acelerar y profundizar la integración económica recurriendo a nuevas modalidades o a una apertura mucho mayor y de ritmos más rápidos.

Las manifestaciones de apertura de las economías de la región son cada vez más frecuentes, de modo que la integración económica debe verse más bien como una derivación de una actitud de alcance más general que pretende desplazar hacia el mercado mundial el centro de gravedad de la política de desarrollo. Incluso se ha liberalizado primero el comercio con terceros, de suerte que lo sucedido con la integración regional no es sino una extensión de lo que ha acontecido en general con los regímenes de comercio exterior. Por otra parte, no se registra un progreso significativo en campos de importancia crítica para la reintegración, como los sistemas de compensación de pagos y de apoyo al balance de pagos.

¿Es conciliable una apertura indiscriminada a la economía internacional con una integración regional? Al profundizar ambos procesos puede suponerse que habrá que optar por dar preferencia a uno u otro, salvo que se determinen niveles de apertura y selectividad de actividades que los hagan compatibles. El autor concluye que sin un margen de preferencia significativo sería inútil plantearse una integración de mercados y menos aún una integración de producción.

Una integración selectiva sería más fácil de conciliar con la tendencia general de apertura. Los aspectos de los procesos de integración en los que sería conveniente concentrarse incluyen las corrientes más dinámicas del comercio intrarregional y el desarrollo de actividades con un alto contenido de conocimientos y de aquellas que son críticas para avanzar en la transformación productiva.

*Consultor ecuatoriano especializado en políticas de integración regional.

I Recuerdo y homenaje

En los últimos años ha rebrotado en América Latina el interés por la integración económica. La coyuntura ha seguido siendo adversa, pero ha podido más al parecer la incertidumbre ante el futuro y la conciencia de la *capitis diminutio* que ha sufrido América Latina en el concierto internacional. Superficialmente hay algo en común entre este momento y la lejana época en que tomaron forma los primeros empeños de integración de la región, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), en 1960, y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en 1961, en cuyo nacimiento tuvieron una influencia determinante la subscripción del Tratado de Roma (1957) y el dinamismo con que comenzó la Comunidad Económica Europea (CEE). Ahora el acicate viene de una marea que tiene múltiples manifestaciones, entre las cuales, otra vez, la CEE con su Acta Unica Europea, es quizá el ejemplo más relevante.

Pero hay diferencias. A finales de los años cincuenta, la personalidad del Dr. Raúl Prebisch y el pensamiento de la CEPAL inspiraron una acción promotora que siguió un curso ordenado, con una clara visión de sus objetivos. Al final, ni la ALALC ni el Mercado Común Centroamericano recogieron fielmente las tesis de Prebisch en sus estatutos fundacionales, y eso fue a la postre desafortunado.¹

Pero ni esas discrepancias, ni el curso accidentado y frustrante que tuvieron después esos empeños deben hacer olvidar que la gestación de la integración latinoamericana reposaba sobre un fondo de reflexión madura acerca de los requisitos para un sano desarrollo de la región. Una América Latina vertebrada, con todas sus partes en íntima vinculación gracias a la integración, era la imagen en la que insistía Raúl Prebisch. Se refería a ella cuando hablaba de la *generalidad* de la integración regional, término con el cual quería destacar la necesidad de que la fórmula elegida diese cabida a todos los países

¹Véase Germánico Salgado, "El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad", *Revista de la CEPAL*, N° 7 (E/CEPAL/ 1084), Santiago de Chile, abril de 1979, pp. 87-133. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s. 79. I.L.G. 2.

latinoamericanos, con tratamientos distintos según su condición, sin exclusiones ni segmentaciones,² con la única excepción de Centroamérica, para la cual admitía temporalmente la conveniencia de una integración subregional. Nunca más la integración en Latinoamérica pudo volver a plantearse en esos términos de globalidad, aun cuando no se haya dejado de rendir tributo desde entonces al viejo modelo al señalar como objetivo remoto el mercado común latinoamericano o el mercado regional.

Ahora, en un contexto de feroz inestabilidad, una América Latina apremiada al extremo ha retomado la búsqueda de su unión. No existe ya, como se ha dicho, la visión de conjunto. Son una serie de intentos, audaces e imaginativos algunos; otros, al borde de la improvisación. Es evidente que hay en ellos un elemento de respuesta precaria a una situación difícil e incierta. Es también claro que hoy más que nunca nos haría falta apoyarnos en un proyecto regional colectivamente decantado.

II

Nuevamente, la integración...

Cuando, en enero de 1984, tuvo lugar en Quito la Conferencia Económica Latinoamericana, sus exhortaciones a la integración parecían ser, una vez más, el tributo que ritualmente había que entregar al mito de la unión latinoamericana. Como era la regla, la admonición debía muy pronto desvanecerse sin efecto perceptible. Pero esta vez, al parecer, no sucedió así: la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) puso en marcha poco después la Rueda Regional de Negociaciones, el Grupo Andino aceleró la preparación de su reforma del Acuerdo de Cartagena, Brasil y Argentina en brevísimo tiempo iniciaron un Programa de Integración y Cooperación Económica, que se separaba de todos los cánones usuales. Hasta en Centroamérica, pese a las divisiones y a la tensión, se abría paso un nuevo espíritu con el Acuerdo de Esquipulas II y la aprobación en Guatemala del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otros órganos afines. Incluso en la Comunidad del Caribe (CARICOM), el consenso de Nassau de 1984 significó un esfuerzo genuino por superar los obstáculos que han entabado el comercio intraregional. Por cierto, abundaban las manifestaciones de una acción conjunta latinoamericana en el terreno político o de política económica: el Consenso de Cartagena, el Grupo de Contadora,

el Grupo de Apoyo y, después el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, conocido también como Grupo de los Ocho. No han faltado tampoco decisiones que abran rumbos a una política exterior de cooperación regional, como el programa de México con Centroamérica, la facilidad petrolera del acuerdo de San José y el Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia del Grupo de los Ocho en relación con Centroamérica.

Y las manifestaciones de ese renovado interés en la integración y la cooperación han continuado luego, con mayor intensidad y audacia en los planteamientos, como se tendrá ocasión después de revisar brevemente.

Ciertamente, no fue obra de la Conferencia Económica Latinoamericana de Quito el haber desencadenado esta oleada de iniciativas; estaba en el ambiente de la región una honda preocupación por el futuro, que se ha traducido en una revalorización de los empeños de integración y las iniciativas de solidaridad.

Sobran razones para esa preocupación. Es difícil imaginar una coyuntura más difícil que la que ahora atraviesa América Latina. El problema de la deuda es omnipresente, y en el primer plano comienzan apenas a insinuarse otros problemas de la región, que pueden tener consecuencias mucho más graves en un plazo mediano. Por lo pronto, pueden hacer mucho más difícil que alguna vez podamos superar el apremio financiero. Es el caso del rezago científico y tecno-

²Naciones Unidas, *El mercado común latinoamericano* (E/CN.12/531), México, D.F., julio de 1959, p. 12. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 59. II.G. 4.

lógico de casi todos los países de la región, que se ahonda cada vez más y es ya un lastre terrible para conseguir una incorporación dinámica a la economía internacional. Hemos perdido participación en la expansión del comercio mundial y, concretamente, en las exportaciones de manufacturas. En términos relativos, ha decaído la importancia de la región para la inversión extranjera. Por conocidos, resulta casi innecesario repetir los síntomas ya perceptibles del progresivo deterioro de la posición de América Latina y, en general, del mundo en desarrollo en cuanto productores de materias primas: exceso evidente de oferta ante una demanda que tiende a crecer débilmente, a causa, entre otros hechos, de la desmaterialización de la producción que exige cada vez más información y conocimiento y menos recursos naturales. En cuanto productores industriales, no son mejores las perspectivas, ya sea interviniendo en las primeras etapas de elaboración de los recursos naturales o como exportadores de productos con tecnologías maduras. En uno o en otro caso el proteccionismo de los grandes mercados pone límites agobiantes a las posibilidades de expansión.

Y ésta es sólo una faz de las restricciones económicas que la región no ha podido vencer. Agréguese a ello la inestabilidad económica que aqueja a casi todos los países, las alternativas traumáticas de las políticas de ajuste, el estancamiento de la producción, con su secuela de alta desocupación, y se tendrá una parte de la explicación de la desmoralización creciente de los elementos mejor preparados de la población, especialmente los jóvenes. Ese triste período de represión política incontrolada de los años setenta dejó en muchos países, además, una huella imborrable. A ese recuerdo se suma ahora la vivencia de esta época de continuo apremio, fronteriza con el caos en algunos países. No es extraño que recomience en ellos el éxodo de los mejor formados hacia los países ricos. Antes la causa era la represión o la violencia; ahora es, sobre todo, el desempleo, la incertidumbre y la falta casi absoluta de horizontes.

Naturalmente, no en todas partes los problemas llegan a esos extremos, y en ciertos países es posible que las perspectivas sean, incluso, alentadoras. Pero la gran mayoría de la población de la región está realmente viviendo una situación penosa, que se prolonga, además, por casi una dé-

cada. Para esta mayoría, la breve alusión que hemos hecho de sus vicisitudes no es tendenciosa ni exagerada. Es cierto que al otro lado de la balanza habría que poner hechos favorables, como la generalización de formas políticas democráticas, que son, sin duda, un activo. Pero tampoco cabe olvidar que, al mismo tiempo, muchos países de la región han sufrido o sufren todavía flagelos como la violencia política o el narcotráfico.

He cargado intencionadamente las tintas al presentar este cuadro, porque creo que la explicación de mucho de lo que sucede ahora en América Latina hay que buscarla en la sedimentación que ha dejado en el hombre latinoamericano, ciudadano del Estado llano o conductor político, esta cadena de vicisitudes y problemas. Frente al mundo, especialmente al mundo industrial, el latinoamericano se siente un ser en acoso, que ha perdido, además, la solidaridad de todos los otros pueblos pobres. Pese a ciertas manifestaciones recientes de atención por parte de los Estados Unidos, el latinoamericano percibe que los problemas de la región son cada vez menos importantes para ese país y los restantes países ricos. No hay mejor símbolo de esta actitud que el título de un libro recientemente editado en Colombia y que resume el contenido de un seminario. Se llama *América Latina se ha quedado sola*.³ Incluso en lo que tiene de lirismo, refleja un estado de ánimo al que hay que volverse para encontrar la razón de ser de ciertas particularidades, como se tendrá ocasión de advertir en lo que sigue.

Una de ellas es este renacimiento de la motivación de la integración, cuando ésta había vegetado durante décadas sin merecer la atención sino de unos pocos obsesionados, y cuando las circunstancias, especialmente la profundidad del desequilibrio macroeconómico que aqueja casi por igual a todos, hacen particularmente difícil embarcarse en una construcción tan laboriosa. Evidentemente, el interés ha vuelto, no sólo porque se ha impuesto la lógica de la acción conjunta o de la escala de producción, sino porque estaba vivo el ejemplo de los países más poderosos que se han organizado ya en bloques integrados o procuran hacerlo. El examen de la economía in-

³Alvaro Tirado Mejía y otros, *América Latina se ha quedado sola*, Bogotá, Santillana, 1989.

ternacional de estos años muestra de modo tan manifiesto las señales de tensión de una intensa lucha competitiva —hoy, sin duda, más marcadas que la propia rivalidad política, que tiende a atenuarse—, que resulta natural el recurso a la unión para ganar poder. Jacques Delors, uno de los gestores de la conmoción a que ha llevado al Acta Unica Europea, expresa claramente esa motivación al señalar que los países firmantes del Acta se hallan inmersos en una carrera mundial en la que se juegan su supervivencia económica y, en definitiva, su capacidad de expresión y acción política.⁴

Esa es la versión de un europeo que, como se señaló, ha sido motor del Acta Unica Europea. Según ésta, a finales de 1992 se habrá establecido el mercado interior en la Europa de los Doce, es decir, “un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada...”⁵

El temor de que el Acta Unica Europea, suscrita en 1986, fuese la vía para construir la “fortaleza europea”, cerrada y protegida, fue seguramente una de las razones que indujeron a los Estados Unidos a suscribir con Canadá un Acuerdo de Libre Comercio (1988).

Ese recelo y la evidente preocupación de aquel país por el avance hasta ahora imparable del Japón como exportador de alta tecnología, explicarían las negociaciones que al parecer se han llevado a cabo últimamente con México para constituir alguna modalidad de zona de libre comercio. Se hablaba del interés de los Estados Unidos en incorporar a Latinoamérica a un arreglo semejante, pero fue una real sorpresa el planteamiento reciente del Presidente Bush, que extendía a toda América —Norte, Central y Sur— la iniciativa de la zona de libre comercio. Su intención es inequívoca: el Presidente Bush proponía, en efecto, iniciar el proceso de creación de una zona de libre comercio de alcance hemisférico que se extendiera desde el Puerto de Ancora-

ge hasta Tierra del Fuego.⁶ Retorna, así, en circunstancias muy distintas, una invitación que América Latina ya conoció al finalizar el siglo pasado por intermedio del Secretario de Estado Blaine.

Japón, por su parte, tiene en la cuenca del Pacífico un espacio donde estructurar progresivamente un bloque de países en el que podrá actuar como núcleo. Sin modelos formales de integración, son ya estrechas sus relaciones económicas con la Asociación de Naciones de Asia Suroriental (ASEAN). La propia ASEAN, que tampoco tiene una estructura formal de integración, funciona para todos los efectos como si la tuviera. El Japón mira, además, más allá, hacia el gran anfiteatro que es el ámbito vital de sus negocios, congregado hoy en la Conferencia de Cooperación Económica en el Pacífico.

Los cambios vertiginosos de los últimos meses abren, además, interrogantes dramáticas sobre la evolución futura de la CEE. La reunificación de Alemania significaría, de hecho, la incorporación de la República Democrática Alemana, y es de esperar que la CEE establezca algún tipo de relación con otros países del Este, especialmente Hungría, Polonia y Checoslovaquia.

Tal como hoy emerge de los turbulentos años ochenta, el mundo es un haz de agrupaciones de Estados —bloques es la mejor palabra para expresar su cohesión creciente—, aglutinados alrededor de los Estados Unidos, Europa occidental, la Unión Soviética que surgirá de la *perestroika*, y el Japón. China y la India están hoy en un segundo plano discreto, pero no hay proyección al futuro que pueda olvidar que tendrán un sitio decisivo en el escenario internacional con sus miles de millones de habitantes.

Evidentemente, una América Latina fragmentada no puede tener en ese mundo sino un destino subordinado y pasivo. Lo que está sucediendo con ese rebrote de motivaciones a la integración es, sobre todo, una respuesta que América Latina ha dado a un mundo que parece marchar inexorablemente a su articulación en grandes agrupaciones de Estados, tomen éstas la forma de mercados comunes o, lo que es también probable en algún caso, de asociaciones de Estados de carácter federal o confederal

⁴Paolo Cecchini, “Prólogo”, *Europa 1992: una apuesta de futuro*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, p. 9.

⁵Artículo 13 del Acta Unica Europea, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Pensamiento iberoamericano*, N° 15, Madrid, enero-junio de 1989.

⁶Discurso dado el 27 de junio en Washington, D.C.

III

Los dos momentos de la reactivación

En verdad es desconcertante lo que ha sucedido con la integración latinoamericana en estos últimos años. El proceso que hemos calificado como renacimiento de la integración reconoce en realidad dos momentos bastante diferentes. Un primer período, de tibio despertar, en el que se procuró salvar del estancamiento o regresión a los empeños existentes, fundamentalmente a la ALADI, el Grupo Andino y la CARICOM. En esa etapa, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) vivía las consecuencias de sus conflictos armados y muy poco se podía hacer para motivarlo. Se consiguió mantenerlo formalmente vivo, y eso ya fue bastante. En lo que respecta a las otras tres agrupaciones, en ese período se pone en marcha la Rueda Regional de Negociaciones de la ALADI, se define progresivamente y se negocia la reforma del Acuerdo de Cartagena y se llega al consenso de Nassau en una Reunión de la Conferencia de Jefes de Estado de la CARICOM. Esta última se celebró a mediados de 1984. La Rueda Regional de Negociaciones de la ALADI se originó en 1985 y culminó, en su fase preparatoria, en 1987, que es también el año en que se suscribe el Protocolo de Quito que reforma el Acuerdo de Cartagena. Por lo mismo, esta primera etapa de prudente y más bien timorata reactivación va de 1984 a 1987.

El segundo momento o etapa, que rompe radicalmente con la inercia anterior, se caracteriza por la intención de acelerar y profundizar la integración económica, recurriendo ya sea a modalidades distintas o simplemente a una apertura mutua mayor y de ritmos más rápidos. Sin duda corresponde a este género de iniciativas el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) entre Argentina y Brasil, suscrito a mediados de 1986, es decir, cronológicamente, en las postrimerías de la que hemos llamado primera etapa. Por su carácter selectivo, que lo distingue de las fórmulas usuales de integración, y su inequívoca audacia, merece que se lo singularice como parte de esta etapa más innovadora. A

dicho programa se asoció Uruguay, en términos todavía generales, según el acta de Alvorada de 1988.⁷

A la mencionada etapa corresponden de modo más definido iniciativas recientes que han cambiado, al menos formalmente, los empeños de integración a los cuales se ha hecho referencia. Cronológicamente, la primera de estas iniciativas es el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil, suscrito en noviembre de 1988, por el cual los dos países se obligan a establecer una zona de libre comercio de alcance general en un plazo de 10 años. Le sigue la aprobación del Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino mediante la Declaración de Galápagos, emitida por la Reunión Cumbre de Presidentes Andinos de diciembre de 1989. En comparación con lo que disponía el Protocolo de Quito, o Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena, firmado en 1987, el presente diseño estratégico acelera considerablemente la constitución de la unión aduanera y supone, además, una rápida revisión de los programas industriales y otra serie de pasos que también tendrían que darse bastante antes que las previsiones del protocolo. Esta iniciativa, que significa una aceleración radical de la integración andina, estuvo precedida por acuerdos entre Venezuela y Colombia, y de estos países con México, Centroamérica y el Caribe, para intensificar las relaciones comerciales. También en diciembre de 1989 toman forma en la ALADI iniciativas para ampliar el alcance de ciertos instrumentos y acelerar la Rueda Regional de Negociaciones. Fruto de esa nueva actividad es la aprobación, en junio de este año, del acuerdo regional mediante el cual se profundiza substancialmente la Preferencia Arancelaria Regional (PAR).

⁷Las modalidades de asociación se establecerán progresivamente más adelante. Por lo pronto, se han firmado tres protocolos al respecto.

IV

El momento de la cautela

El contraste entre las dos épocas no puede ser más notorio. A la primera, es plenamente aplicable la caracterización que hace Juan Mario Vacchino del ánimo que tenía entonces la acción buscada, a saber: "...dar comienzo a una nueva fase, más operativa, pragmática y adecuada a las condiciones de un escenario internacional cuyos perfiles no son fáciles de establecer con cierta precisión en un horizonte de largo plazo".⁸ Evidentemente no se buscaba un cambio revolucionario en los esquemas de integración y, en el mejor de los casos, lo que se procuraba era que éstos funcionaran, para poder superar así el estancamiento.

Como ya se indicó la Rueda Regional de Negociaciones de la ALADI corresponde a este género de iniciativas. De la resolución del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores que dispuso la creación del mecanismo (marzo de 1985) a la adopción del programa para establecer un sistema regional de comercio y pagos (marzo de 1987), pasaron exactamente dos años y, en realidad, aún hoy siguen siendo escasos los resultados concretos de la Rueda. El programa puesto en marcha en 1987 incluía varias acciones específicas: profundización de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), el Acuerdo Regional para la Recuperación y Expansión del Comercio, el compromiso de dismantelar las restricciones arancelarias, y la creación de un mecanismo para atenuar los desequilibrios del intercambio.

Como se advierte, el contenido previsto para la Rueda Regional de Negociaciones es sintomático de una actitud más abierta y decididamente orientada a la intensificación del intercambio regional que la que hasta entonces había prevalecido en la ALALC y luego en la ALADI. Sin embargo, las negociaciones iniciales se abordaron con reservas y los resultados no correspondieron a las expectativas.

En la Preferencia Arancelaria Regional —la preferencia latinoamericana que tanta atención

recibió cuando se negoció el tratado de la ALADI— se llegó a una preferencia básica de 10% entre los países de igual clase, en tanto la preferencia máxima alcanzó 22% para los países mediterráneos. Son concesiones útiles, pero no suficientes para provocar cambios notorios en el intercambio.

En sus primeras decisiones, en el Acuerdo Regional para la Recuperación y Expansión del Comercio se planteó la ambiciosa meta de desviar hacia la región 30% del comercio de importación desde terceros países, con preferencias básicas de alrededor de 60%. Esas aspiraciones iniciales se redujeron considerablemente en el curso de las negociaciones, especialmente las relativas a los porcentajes de desviación del comercio de terceros: éstos quedaron en montos variables que iban de 2 a 20% según la clase de países, ciertamente muy por debajo del 30% previsto originalmente.

El resto de los elementos del acuerdo corría el riesgo de convertirse en letra muerta. La eliminación de las restricciones no arancelarias no parecía viable para algunos países, que se apoyaban en esos instrumentos para defenderse de sus problemas de balance de pagos; el acuerdo incluía además múltiples excepciones, que reducían de todos modos su efectividad. Aparte de haber avanzado en definiciones generales, es muy poco lo que se ha hecho para llevar a la práctica el mecanismo que permita atenuar los desequilibrios del comercio regional. Y más reducido es aún el camino recorrido para poner en marcha mecanismos de apoyo del balance de pagos o sistemas de regulación de las compras estatales, dos temas incluidos en la Rueda Regional de Negociaciones por su importancia crítica para la integración regional.

En la ALADI, los elementos más dinámicos han seguido siendo los acuerdos de alcance parcial, y en el futuro pueden llegar a serlo también los acuerdos de complementación. Basta citar, a modo de ejemplo, los acuerdos que vinculan al Uruguay con Argentina, y a Brasil con México; los que incorporan materias negociadas en el tratado de integración entre Argentina y Brasil; los acuerdos de complementación celebrados en-

⁸Juan Mario Vacchino, "Esquemas latinoamericanos de integración. Problemas y desarrollo", *Pensamiento iberoamericano*, N° 15, Madrid, ICI/CEPAL, enero-junio de 1989, p. 69.

tre Argentina y Colombia y este país y Perú, y los que recientemente se han acordado entre Colombia y Venezuela. Desafortunadamente, no hubo progresos en la habilitación de sistemas que permitan la convergencia de las acciones de alcance parcial en una acción envolvente multilateral. Si los instrumentos multilaterales como el Acuerdo Regional para la Recuperación y Expansión del Comercio y la PAR no llegasen a influir en el comercio de modo decisivo —para lograrlo harían falta, en efecto, preferencias cuantitativamente significativas, aplicables a un ámbito amplio de intercambio, es decir, no limitado por la frondosidad de las excepciones actuales—, el futuro más probable de la ALADI sería el de un sistema de integración en el que coexistirían varias velocidades, con las dificultades que pueden esperarse de la existencia de una compleja red de relaciones bilaterales.

Como se verá después, hay la posibilidad de que los instrumentos multilaterales se revaloricen y el sistema trabaje con mayor dinamismo que en el pasado. Esa, al menos, es la tónica prevaleciente hoy, en evidente contraste con un pasado reciente en que predominaba una cauta parsimonia, particularmente en los países mayores.

Pese a todas las limitaciones, el comercio dentro de la ALADI creció en 1988 y 1989. En este último año, la cifra provisional del total de las exportaciones intrarregionales fue de 10 238 millones de dólares, con un crecimiento de 10.5% respecto de 1988. En este último año, el valor de las exportaciones intrarregionales creció 12.5% con respecto a 1987, lo que indica una tendencia más o menos regular de recuperación desde la bajísima cifra que registró en 1983 (7 016 millones de dólares). Brasil y Argentina originaron más de la mitad de las exportaciones en 1988 (56.3%), y buena parte del incremento se explica por la dinamización del comercio entre esos dos países. Se mantuvieron las fuentes del desequilibrio del comercio entre los miembros, y en 1988 Brasil siguió concentrando saldos acreedores (más de 1 900 millones de dólares a finales de 1988).

En la situación actual, el Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena, o Protocolo de Quito, ha pasado a tener casi exclusivamente un valor histórico, ya que ha sido superado en lo fundamental por el diseño estratégico en los tér-

minos aprobados en la Reunión de Galápagos. De todos modos, conviene examinar brevemente las características de la reforma acogida en 1987, porque ofrece un contraste interesante con las actitudes hoy en boga.

La reforma del Acuerdo de Cartagena, consagrada en el Protocolo de Quito de mayo de 1987, es la rectificación de un modelo de integración económica que incorporó las concepciones técnicas sobre la integración que habían aflorado en América Latina luego de una década de experiencias en ALALC y el MCCA. Con su énfasis en una programación industrial selectiva, desarrollaba los antiguos planteamientos de Prebisch y la CEPAL que no habían podido plasmarse ni en la ALALC ni en el MCCA. El Acuerdo de Cartagena era, por lo mismo, el prototipo de una integración hecha para apoyar una política de sustitución de importaciones; no excluía, en absoluto, la expansión de las exportaciones hacia el resto del mundo, pero tampoco hacía explícito ese objetivo, ya que la finalidad primera de la integración era, justamente, construir un mercado interno mayor.

Las fallas que impidieron que el Acuerdo de Cartagena alcanzara sus fines han sido examinadas profusamente, y no hace falta volver a ellas en esta ocasión. Basta señalar que, formalmente, el Grupo Andino se vio enfrentado a la necesidad de reformar su estatuto cuando se había hecho evidente que no era posible aprobar un arancel externo común y llegar a la unión aduanera⁹ que establecía el Acuerdo de Cartagena. De entonces data el proceso de reforma que culminó con el Protocolo de Quito, esto es, el Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena. La preparación y negociación de la reforma se prolongaron, como se ha dicho, por largos años. El producto final, el Protocolo de Quito, reformó el Acuerdo de Cartagena en la siguiente forma:

i) Redujo las exigencias originales en cuanto a plazos, dejando algunos indefinidos, como el de la adopción de un arancel externo común. Permitió además regímenes restrictivos, como el de comercio administrado, que de hecho limitó el

⁹Las corrientes de apertura externa que comenzaron entonces (últimos cinco años de la década de 1970) en América Latina y dentro del Grupo Andino, explican en parte la imposibilidad de llegar a acuerdos relativos al nivel del arancel.

ámbito de aplicación del programa de liberalización.

ii) Varias de sus estipulaciones (especialmente acuerdos de complementación entre dos o más países, listas de comercio administrado por países) admiten arreglos bilaterales, lo cual quebró, como sucedió en la ALADI, la unidad del sistema multilateral del acuerdo original.

iii) La programación industrial perdió el carácter central que tenía en el Acuerdo de Cartagena. El Protocolo de Quito recoge varias modalidades de programación industrial, pero era evidente que su utilización sería muy limitada y poco efectiva, particularmente por el hecho que tendía a convertirse en regla, de no asignar industrias a países determinados.

El protocolo modificador tuvo el mérito de romper un *impasse* de varios años, que había restado credibilidad al acuerdo y había conducido a múltiples incumplimientos. El Acuerdo de Cartagena había asumido un carácter más definitivamente comercial que antes, y había visto debilitarse su instrumento de compensación básico, la programación industrial, potencialmente responsable de la equidad en el aprovechamiento de la integración. Pero sus órganos pudieron tra-

bajar normalmente y acudir a una renovada validez jurídica del acuerdo para reducir los incumplimientos y violaciones.

Eso sucedió, en efecto, pero la aplicación de las listas de comercio administrado y las cláusulas de salvaguardia, como podía preverse, significaron trabas serias para la recuperación del comercio. Las exportaciones intrarregionales aumentaron fuertemente en 1987 (de 662 millones de dólares en 1986 a 1 054 millones en 1987), pero descendieron ligeramente para mantenerse casi estacionarias en 1988 y 1989 (974 y 957 millones de dólares, respectivamente).

Era claro que sin la supresión de las listas de comercio administrado, o al menos su reforma, era imposible reactivar la integración andina. Pero ese, al igual que la revisión de los programas industriales que se habían aprobado en los años setenta, era un tema conflictivo, que era preciso reformar por razones técnicas. Hacia fines de los años ochenta se había hecho manifiesto ya que el protocolo había postergado la solución de algunos problemas fundamentales —entre ellos, la misma definición de los objetivos reales de la fórmula—, y había creado otros que requerían solución urgente, como es el caso ya mencionado del comercio administrado.

V

El vía crucis de América Latina; el acicate para el cambio

Esta desconcertante etapa de cambio radical es, según mi parecer, la resultante de varias circunstancias por las que atraviesa ahora la región, con una generalidad que ha dejado de ser sorpresiva, pero que es, sin duda, insólita. Sacrificando los matices y gradaciones en aras de la claridad, esos hechos serían los siguientes:

i) La percepción de una pérdida de solvencia, influencia y prestigio en la esfera internacional, con su inevitable consecuencia: el deterioro de la capacidad de negociación. Un elemento de esa percepción es la conciencia de un retraso creciente en las actividades que concentran el potencial de innovación tecnológica de las sociedades mo-

dernas, hoy en rápida transformación por obra de esa y otras fuerzas.

ii) El advertir que una internacionalización avasalladora de la vida económica obliga a repensar los esquemas de política económica con los que hasta ahora ha funcionado la región, y a adoptar aquél o aquéllos que sean más adecuados para sacar partido de las corrientes más dinámicas de la economía mundial, asimilar las nuevas tecnologías y generar endógenamente una capacidad propia de innovación y de gestión productiva. La conciencia del anacronismo de las actuales estructuras y de la inevitabilidad de asumir una participación activa en la economía interna-

cional para aprovechar su capacidad impulsora, con todos los riesgos que eso pueda traer, es el cuadro mental que está detrás de las posiciones de la llamada "apertura" que hoy predominan en la región, con toda una gama de variantes críticas y acrílicas.

iii) La influencia ejercida, o las condiciones impuestas, por los centros rectores de la vida económica internacional para obtener esa "apertura" —tan a fondo y tan rápidamente como lo crean factible— como requisito para acceder a soluciones de los problemas de apremio financiero que hoy vive la región. No es ningún secreto que el Gobierno de los Estados Unidos y los de otros países acreedores, sea directamente o a través del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), impongan la "reforma de políticas" o el "ajuste estructural" como condición para iniciar negociaciones relativas a la aplicación del Plan Brady. La renegociación encaminada a encontrar alivio al dogal de la deuda externa es, por cierto, un señuelo poderosamente efectivo.

iv) La conciencia de la identidad existente entre los pueblos latinoamericanos, que se ha afirmado con la evolución reciente, en la que se advierten múltiples analogías y afinidades, entre las cuales cabe destacar el restablecimiento de las instituciones democráticas en las naciones que en los años sesenta y setenta estuvieron sometidas a gobiernos dictatoriales. Experiencias penosas que se viven en común, como los apremios provocados por la deuda externa, también han contribuido a esta aproximación creciente. Por esas razones, ésta parece ser una circunstancia especialmente propicia para las motivaciones políticas de la cooperación y la coordinación entre los Estados latinoamericanos. Desafortunadamente, las restricciones de balance de pagos y la inestabilidad, propias de esta época de apremio en la región, crean a su vez condiciones adversas para la continuidad que requieren las políticas de integración económica.

v) El darse cuenta de que una característica

de la época que vamos a vivir es una reagrupación de fuerzas a nivel internacional para intervenir, con peso y el máximo posible de autonomía, en la "carrera mundial" a la que se refería Delors en la frase citada en páginas anteriores. Esta carrera puede ser una prueba de capacidad competitiva y será, en todo caso, un enfrentamiento de poderes económicos, respecto del cual es cada vez más evidente la necesidad de prepararse, reuniendo fuerzas y capacidades mediante la integración económica y si fuese necesario, también mediante la integración política. De ello depende algo mucho más importante que la posibilidad de competir: parafraseando a Delors, podría decirse que está en juego la "supervivencia económica" e incluso la "capacidad de expresión y acción política", es decir, la soberanía.

Me parece que este conjunto de percepciones y preocupaciones tiene un sitio en la conciencia colectiva, de la cual emergen tesis políticas y económicas nuevas o novedosas que ganan rápidamente adhesión e incluso popularidad en la región. Ese carácter tiene la tesis de la "apertura" en cuanto vía de inserción en la economía internacional. Parecida acogida encuentran las concepciones liberales que insisten en un Estado reducido y subsidiario. Más allá de las ideologías, de ese trasfondo de sentimientos colectivos también ha surgido la revalorización de la solidaridad y cooperación políticas y su concreción en iniciativas de acción conjunta. La conveniencia de la integración volvió a ocupar un sitio en el primer plano, y eso puede explicar esta etapa de decisiones rápidas y audaces en las políticas de integración, justamente el campo donde en el pasado más lentamente y con más cautela hemos actuado. No cabe ignorar, no obstante, las dificultades graves que esas políticas tendrán que enfrentar mientras se prolongue la crisis financiera y persistan las contradicciones a que pueden verse expuestas si la apertura al mundo no se concilia con la integración en el ámbito regional. Esta última es la preocupación fundamental de las páginas que siguen en este artículo.

VI

Una súbita audacia: vitalidad y contradicciones de la reactivación

Entre esos dos momentos, y con breve tiempo de gestación, surgió el acta para la integración argentino-brasileña firmada en julio de 1986, el paso inicial de una de las iniciativas más originales de la integración latinoamericana. Al menos para los que no estuvieron en los entretelones de su creación, ésta fue también una sorpresa que acicateó repentinamente el interés por la integración de la región. La novedad y la audacia de la fórmula, que rompía con todos los esquemas tradicionales impuestos por la teoría clásica de la integración y por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), era en sí motivo suficiente para la expectativa que suscitó. Pero su principal efecto fue la sacudida que significó para la estructura de relaciones políticas y económicas en que se había inmovilizado la región, y especialmente América del Sur, durante largos años. El funcionamiento de la ALALC, y posteriormente de la ALADI, era una de sus manifestaciones. Si el triángulo formado por Argentina, Brasil y México lo hubiese deseado, se habría dinamizado el comercio y la integración productiva en toda la región. El acta argentino-brasileña significaba un cambio radical; podía implicar tanto una ruptura con la ALADI como una inyección de vitalidad; por el contenido de la acción de los dos países pronto fue claro que se trataba de esto último,¹⁰ si los otros países respondían al reto. Para las viejas concepciones de la geopolítica, la conmoción fue todavía más evidente. Parecían quebrarse varios de los ejes tradicionales de la relaciones entre los países latinoamericanos y surgía un poderoso eje atlántico que obligaba a repensar toda la política exterior y la integración económica. El Grupo Andino¹¹ se encontraba de

pronto arrinconado en el norte de América del Sur, con una Venezuela gravitando hacia Brasil y Argentina.¹² El mismo México, descolocado en su relación con los dos otros grandes países de la región, debió sentir que perdía sitio en el sur y que eso lo acercaba riesgosamente a su vecino del norte, que no ocultaba, por su parte, su interés en una relación comercial con él.

Sin embargo, la coyuntura económica por la que atravesaban Argentina y Brasil no era precisamente propicia a una integración profunda, aunque ésta fuese selectiva. Los gobiernos de Alfonsín y Sarney, los primeros regímenes democráticos y civiles después de un largo interregno de gobiernos militares, se debatían en los momentos más duros de políticas estabilizadoras y de ajuste de enorme dificultad. Las circunstancias que entonces se vivían y lo que sucedió después indican que la motivación fue primariamente política, constituyendo una de las primeras manifestaciones de ese nuevo espíritu, hecho de experiencias frustrantes y de solidaridad, que hemos tratado de caracterizar en la sección anterior.

La fórmula o modelo que siguió el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil ha sido descrito profusamente, lo que nos exime de volver sobre el tema. Lo fundamental es que se trata de una acción selectiva de integración y cooperación, que se concentra en tareas específicas que los dos países estiman de prioridad. Según la información disponible, hasta ahora se han suscrito 24 protocolos, cada uno de los cuales se ocupa de una de esas tareas. El Protocolo N° 1 versa sobre bienes de capital; el último, el Protocolo N° 24, se refiere al planeamiento económico y social. Los dos ilustran bien el carácter de este empeño: el Protocolo sobre Bienes de Capital se propone como objetivo llegar a una especie de mercado común para el

¹⁰El Protocolo de Expansión Comercial y Protocolo sobre Bienes de Capital se han incorporado a la ALADI como un Acuerdo de Alcance Parcial y un Acuerdo de Complementación Económica, respectivamente. Uruguay se ha vinculado a esta integración mediante decisiones tripartitas.

¹¹Véase Edgardo Mercado Jarrín, "El proceso de integración argentino-brasileña y sus repercusiones en el Pacto Andino. Un esquema general de concertación", Lima, 1986, p. 15, *mimeo*.

¹²Helio Jaguaribe, "La integración Argentina-Brasil", *Integración latinoamericana*, N° 129, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), noviembre de 1987, p. 6.

sector, comprometiendo incluso las compras del Estado. El Protocolo N° 24, sobre planeamiento económico y social, crea un mecanismo de consulta y coordinación de políticas macroeconómicas entre los dos países. En los otros protocolos hallan sitio una serie de iniciativas de integración o cooperación, en campos tan variados como el abastecimiento de alimentos, la investigación científica (biotecnología) y la integración cultural.

En sus cuatro años de funcionamiento, el programa ha alcanzado resultados positivos, sobre todo si se consideran las dificultades de mantener viva una relación de esa clase en un período de tan aguda inestabilidad en los dos países.

El comercio bilateral creció sustancialmente a partir de 1986, y el aumento de las exportaciones brasileñas ha sido particularmente notable desde 1987. Aunque se advierte la persistencia de una tendencia deficitaria por parte de Argentina (de 463 millones de dólares de 1988), en el comercio de bienes de capital, amparado por el Protocolo N° 1, el de más interés de los suscritos entre los dos países, la relación es equilibrada. Entre 1986 y 1988 las exportaciones de bienes de capital argentinas a Brasil se triplicaron, pasando de 17.7 millones a 51.4 millones, incremento atribuible en su totalidad a las exportaciones de bienes de la lista común de ese protocolo. Las exportaciones brasileñas también experimentaron un incremento absoluto importante (de 45 millones a 83 millones en el mismo período). En el comercio de bienes de capital el déficit se redujo notablemente, y si se consideran en forma exclusiva los productos de la Lista Común de Bienes de Capital, cerró en 1988 con un pequeño superávit para Argentina (de 2.5 millones de dólares). El protocolo ha estimulado efectivamente el intercambio de bienes de capital, aun cuando las cifras no alcanzaron las metas establecidas, que a todas luces eran demasiado ambiciosas.¹³

El mismo protocolo ha permitido aprovechar parte de la demanda potencial de bienes de capital que existe en los dos países, aunque, por lo pronto, sin variaciones importantes en la in-

versión ni cambios en la estructura de la oferta. Porta y Fontanals concluyen que, al menos en lo que se refiere a Argentina, hasta ahora no se han desencadenado efectos dinámicos en el sector,¹⁴ con la posible excepción de las subramas de máquinas-herramienta y envasadoras. La causa de esta ausencia de proyección dinámica estaría en las secuelas de la historia industrial reciente de Argentina, marcada por caídas de la producción y el empleo, la persistencia de políticas de ajuste recesivo y por último, de políticas contradictorias con los intentos de apertura de las importaciones de bienes de capital desde terceros. Hay otros elementos dentro de la misma fórmula de integración que no han funcionado eficientemente: la negociación producto por producto dificulta plantear estrategias de complementación; apenas se ha avanzado en la integración de las compras del sector público, y se ha retrasado la ejecución de los protocolos sobre el fondo de inversiones y el régimen de empresas binacionales, que habrían podido ser decisivos para estimular la reestructuración productiva del sector de bienes de capital.¹⁵

Se ignora cuáles son los avatares por los que atraviesa en estos momentos (julio de 1990) el programa argentino-brasileño. Las duras políticas de ajuste aplicadas en los dos países, con la brutal contracción resultante, deben haber provocado una real parálisis del intercambio. Si esos esfuerzos tienen éxito, es posible que el comercio bilateral retorne a una tendencia de expansión y se ponga en marcha gradualmente una reestructuración dinámica que permita una complementación entre los dos países. Para ello haría falta una política industrial activa y coherente, conducida por el Estado,¹⁶ en ausencia de la cual las posibilidades que ofrece esta integración no tardarían mucho en agotarse, con reducidos efectos para ambos países.

Es indudable que a los dos países les interesa vitalmente mantener el empeño de integración, como lo muestran las decisiones recientes a que nos referiremos más adelante. Es cierto que el enfoque gradual y selectivo de esta fórmula tiene limitaciones y que pronto podría ser necesario

¹³Fernando Porta y Jorge Fontanals, "La integración intraindustrial: el caso del Acuerdo argentino-brasileño en el sector de bienes de capital", *Integración latinoamericana*, N° 152, Buenos Aires, INTAL, diciembre de 1989, p. 19.

¹⁴*Ibid.*, p. 22

¹⁵*Ibid.*, p. 24

¹⁶*Ibid.*, p. 26

ampliar el campo de la integración,¹⁷ pero lo interesante es que ella, a pesar de la coyuntura adversa, ha servido y está sirviendo como punto de partida. Es muy dudoso que un sistema de parecida exigencia y de alcance global hubiera sido viable en las condiciones entonces prevalentes. En cambio, mediante la fórmula de una integración selectiva y equilibrada (por áreas específicas y no en forma intrasectorial), graduada, flexible y progresiva,¹⁸ ha sido posible iniciar al menos una profundización de la integración en los sectores de mayor prioridad. Cabe anotar, de paso, que esta descripción recuerda las tesis de la CEPAL de los años cincuenta, cuando Raúl Prebisch hablaba de la gradualidad, equilibrio (reciprocidad) y selectividad de la integración.

Como para dar la razón a las críticas que antes se han hecho a una integración limitada sectorialmente, en noviembre de 1988 Argentina y Brasil suscribieron un Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo que parece retornar a la ortodoxia en cuanto modelo de integración. El objetivo es alcanzar, en una primera etapa, una unión aduanera, y, en la segunda, un mercado común. Con una redacción más concisa que la habitual en otros instrumentos de la integración de América Latina,¹⁹ el tratado establece una liberación amplia, arancelaria y no arancelaria, del comercio de bienes y servicios, durante un período de 10 años. Especialmente por la inclusión de los servicios, el propósito es ambicioso, aunque la negociación producto por producto puede resultar un proceso lento y engorroso. El mercado común sería el logro de la segunda etapa, una vez alcanzadas las armonizaciones de política necesarias. El tratado es tan poco explícito, que su real contenido está por definirse. Es un gesto interesante de los dos países, pero no mu-

cho más que eso. En cambio, los 24 protocolos del ahora viejo pacto seguirán siendo la base de esta integración binacional. El tratado es también sumamente parco en lo que se refiere a instituciones: sólo señala que sería dirigido y administrado por un cuerpo intergubernamental, sin hacer mención a secretaría alguna. Es una manifestación de la aversión tradicional de los dos países, y especialmente de Brasil, a todo cuanto tenga una resonancia de supranacionalidad.

El tratado fue ratificado por Argentina el 23 de agosto de 1989,²⁰ pero al parecer todavía no ha sido puesto a prueba su funcionamiento. Pueden comprenderse las razones que llevaron a los dos países a intentar una integración amplia, pero, dadas las complejidades de su situación económica, es difícil imaginar que pueda ponerse pronto en funcionamiento y contribuir a la reactivación de ambas economías.

De todos modos, señala una tendencia que no tardó en tener otras manifestaciones en la región. Así, por ejemplo, en la declaración final, conocida como Declaración de Ica, de la Tercera Reunión Presidencial del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (o Grupo de los Ocho), celebrada el 11 y 12 de octubre de 1989 en Ica, Perú, se otorga especial atención al tema de la integración y al problema de la deuda externa. En el comunicado con que concluye la declaración se instruyó a los Ministros de Relaciones Exteriores, de Economía y Finanzas, y de Planeamiento del Grupo de los Ocho para que se reúnan poco después, en diciembre de 1989, a examinar una serie de temas concretos, relacionados con la integración, que habían sido planteados por los Presidentes: sustitución de restricciones cuantitativas por aranceles, proyectos de acuerdos de complementación, etc.

El grupo de ministros se reunió en Argentina y expidió la llamada Declaración de Buenos Aires (4 y 5 de diciembre de 1989). Es un documento relativamente breve, pero denso en cuanto a iniciativas encaminadas a reactivar la integración, en especial en el marco de la ALADI. Se señalan cuatro líneas básicas que, textualmente, son:

²⁰Por el gobierno de Menem. Fue suscrito durante el gobierno de Alfonsín. Se ignora si Brasil ha procedido ya a la ratificación.

¹⁷Fundamentalmente por las dificultades de armonizar políticas que son de alcance general, circunscribiéndose a un sector. Véase D. Chudnovsky y F. Porta, "En torno a la integración económica argentino-brasileña", *Revista de la CEPAL*, N° 39 (LC/G. 1583-P), Santiago de Chile, diciembre de 1989, p. 144.

¹⁸Juan Mario Vacchino, "El programa de integración argentino-brasileña y las relaciones entre América Latina y Europa. Reflexiones complementarias", *Integración latinoamericana*, N° 133, Buenos Aires, INTAL, abril de 1988, p. 59.

¹⁹Y mucho más concisa que el Tratado de Roma, que en América Latina pasaría, no siéndolo, por indebidamente reglamentario.

- i) Eliminación de las restricciones no arancelarias al comercio recíproco.
- ii) Ampliación y profundización de la preferencia arancelaria regional (PAR) para todo el universo de productos.
- iii) Ampliación y profundización de los acuerdos bilaterales.
- iv) Disminución de los niveles arancelarios que se aplican en el comercio recíproco, mediante sucesivas rondas de negociaciones comerciales.

En cada uno de esos temas la declaración establece tareas específicas, algunas de ellas con plazos perentorios. Estas decisiones debían ser conocidas en su Quinta Reunión, prevista para fines de abril de 1990, por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALADI. La reunión se celebró en México, y uno de los puntos del temario hacía mención a medidas concretas para profundizar el proceso de integración en los ámbitos del comercio, del transporte, y de la complementación económica. De éstos, el tema del comercio era el que despertaba mayor expectativa. La Declaración de Buenos Aires había sido muy específica en algunas medidas de política comercial, entre las cuales tenía particular importancia la profundización de la preferencia arancelaria regional, tanto en cuanto a niveles (aumento de 50%), como en cuanto al número de excepciones admitido (reducción de 10%). Por dificultades de última hora en la negociación, a las que se hará referencia posterior, la reunión de México no pudo pronunciarse sobre los mencionados temas de la PAR. Lo hizo sobre otros asuntos de interés (inaplicabilidad de restricciones no arancelarias en la nómina de apertura de mercados; eliminación de restricciones no arancelarias en los acuerdos de alcance parcial, cuando ello se hubiera convenido en dichos acuerdos; programa regional de complementación económica y cooperación tecnológica aplicada a la producción; etc.), pero ninguno de ellos tenía la trascendencia política de los temas que afectaban a la PAR. Por fin, el 20 de junio, más de mes y medio después, se firmó en Montevideo el segundo protocolo modificatorio del acuerdo regional (Nº 4) que estableció la PAR. En él se incrementan los niveles de la preferencia mucho más allá del 50% recomendado. La preferencia básica pasó de 10 a 20%, y la máxima, en favor de los países mediterráneos, de 22 a 48%. Se acordó no

aplicar restricciones no arancelarias a los productos de la PAR y se redujeron significativamente (en más del 10% recomendado por la Declaración de Buenos Aires) las excepciones a la PAR.

Estas últimas decisiones, que rebasan holgadamente los términos planteados por la Declaración de Buenos Aires, representan fielmente ese nuevo espíritu en que parece moverse ahora la integración latinoamericana. Si el nivel del arancel para terceros no es muy bajo, incluso la preferencia básica de 20% (que rige entre países de igual clase) constituiría un estímulo interesante para la expansión del comercio intrarregional. En los restantes temas no se han hecho avances importantes; en algunos (financiamiento de pagos y comercio) se mantiene lamentablemente la inmovilidad, pero, y quizá con razón, se ha elegido la PAR, un instrumento multilateral, para volcar en ella la disposición de apertura y solidaridad que caracteriza el momento actual de la integración.

Otro resultado derivado en parte de la influencia que emana del Grupo de los Ocho es el cambio que, al parecer, ha experimentado el Grupo Andino.

Como podía esperarse, la reforma introducida mediante el protocolo de Quito tropezó pronto con los problemas creados por el comercio administrado, centrado especialmente en los llamados productos claves, que eran justamente aquellos que habían sido los bienes más dinámicos del comercio intrarregional de algunos países miembros. Seguían a la espera de resolución varios temas importantes, como las definiciones sobre los programas industriales existentes, pero se trabajaba en ellos. Era obvio, sin embargo, que había que buscar una manera de orillar los problemas planteados por el comercio administrado y seguir adelante. La junta del acuerdo había propuesto la terminación de dicho sistema, y nuevamente se perfilaba una situación conflictiva, con el efecto consiguiente sobre el ritmo del proceso.

En mayo de 1989 se reunieron en Cartagena de Indias altas autoridades de los cinco países,²¹ en virtud del compromiso contraído en Caracas, cuando la toma de posesión de Carlos Andrés Pérez, en el sentido de sostener reuniones en

²¹Cuatro Presidentes y el Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia.

forma regular (dos veces por año). En Cartagena los dignatarios se dieron a la tarea de estudiar los medios para impulsar la integración económica, que era evidente que seguía pasando por un momento difícil a pesar de la reciente reforma. El documento que recoge el consenso fue bautizado como el Manifiesto de Cartagena de Indias.²² Es un documento interesante, que está dedicado casi en su totalidad a encontrar vías para la reactivación de la integración. Sus aportes fundamentales fueron los siguientes:

- i) Organizar un sistema de seguimiento con la participación de las más altas autoridades de los respectivos países.²³ Esa función se encomendaba a la reunión periódica de Presidentes, con el apoyo del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo Andino, que se convertía en órgano del acuerdo.
- ii) Estimular la reactivación de la integración andina. Aparte de la mención de medidas concretas,²⁴ se pidió al consejo andino de cancilleres la presentación, para la siguiente reunión de Presidentes, de un diseño estratégico para la orientación del grupo que, con un alcance global, incluyera acciones a corto, mediano y largo plazo destinadas a fortalecer la integración subregional.
- iii) Dar al proceso andino un carácter más global y menos "comercialista". Se mencionaron concretamente varias iniciativas de política exterior.

Parecería que estos elementos de la declaración van a tener una influencia decisiva en la vida del proceso. El diseño estratégico se presentó, en efecto, en la siguiente reunión de Presidentes (Galápagos) con los efectos que enseguida se describirán.

La organización para el seguimiento y la coordinación trabajó seriamente, como se demuestra con lo sucedido en las siguientes reuniones de Presidentes y del Consejo Andino, y hay atisbos de un esfuerzo por ampliar campos de

acción y prestar atención a otras actividades, distintas de la económica, que eran también de interés para el proceso, algunas de las cuales habían estado prácticamente abandonadas (por ejemplo, asuntos laborales).

Cuando, seis meses después de la cita de Cartagena, tuvo lugar la segunda Reunión Cumbre de Presidentes Andinos (Galápagos, 17 y 18 de diciembre de 1989), se había ya celebrado la tercera reunión de Presidentes del Grupo de los Ocho (octubre de 1989), y únicamente unos días antes la reunión de ministros del grupo había expedido la Declaración de Buenos Aires. El espíritu de estas dos citas, y su insistencia en una acción pronta, sin duda influyeron en la reunión de Galápagos, así como lo que sucedió en Ica debe también haber pesado en el trabajo que realizaba la Junta del Acuerdo de Cartagena para preparar el proyecto de diseño estratégico solicitado por los Presidentes andinos y que se presentó en la reunión de Galápagos. El resultado, para quien ha estado familiarizado con la vida del Acuerdo de Cartagena, fue enteramente sorpresivo y desconcertante.

En efecto, los Presidentes andinos aprobaron en Galápagos un programa de acción de corto, mediano y largo plazo para el Grupo Andino, programa que va desde el comercio hasta las relaciones externas conjuntas, y abarca todos los campos de acción de la integración económica regidos por el Acuerdo de Cartagena. Lo hicieron casi sin enmendar el proyecto de la Junta del Acuerdo. Con ello cambió radicalmente el ritmo de la acción previsto en el Protocolo de Quito de 1987, y el proceso andino se sujetó ahora a un programa de substancial aceleración, especialmente en el comercio, el campo más trillado y hasta entonces más conflictivo.

En su Declaración de Galápagos: compromiso andino de paz, seguridad y cooperación, la cumbre de Presidentes andinos decidió, entre otros asuntos, los siguientes:

- i) El perfeccionamiento de la unión aduanera para 1995 por parte de Colombia, Perú y Venezuela, y, para 1999, de parte de Bolivia y Ecuador. Esos dos últimos países deberán completar el programa de liberalización hasta 1995 y adoptar, a partir de 1992, el arancel externo común hasta 1999.
- ii) Reducir 80%, en 1990, la nómina de reserva

²²Entonces se cumplían 20 años de la aprobación del Acuerdo de Cartagena, la misma ciudad donde se celebraba esta cumbre.

²³Manifiesto de Cartagena de Indias. Acuerdo de Cartagena, Junta, JUN/di 1237, 29 de mayo de 1989.

²⁴Por ejemplo, revisar y ajustar el arancel externo mínimo común vigente para adecuarlo a las necesidades actuales de la subregión, y otros por este estilo.

para la programación industrial, reducción ya efectuada. Salvo un residuo, desmontar la lista de excepciones entre 1991 y 1992 para los países mayores, y entre 1995 y 1997 para Bolivia y Ecuador. Las dos medidas implican una considerable ampliación del ámbito del programa de liberalización.

- iii) La reducción radical antes descrita de la nómina de reserva significa en la práctica eliminar la programación industrial como mecanismo destinado a velar por la equidad del proceso. Con ello culminó la desvalorización de ese instrumento, proceso que había iniciado el Protocolo de Quito.
- iv) Reducción substancial del arancel externo mínimo común en el primer trimestre de 1990. La reducción se ha cumplido: el nivel nominal más alto de este arancel es ahora de 50%, en circunstancias que antes era de aproximadamente 80%.
- v) Eliminación hasta 1991 del régimen de comercio administrado creado por el Protocolo de Quito y que debía permanecer, con reducciones intermedias, hasta 1997.

El diseño estratégico contiene otras muchas medidas, incluso compromisos de armonización de políticas, pero las anteriores son las decisiones más importantes e inmediatas. Ellas significan, en primer lugar, una definición precisa del objetivo, la constitución de una unión aduanera, y además, una aceleración substancial del proceso para alcanzarla. En el Protocolo de Quito el objetivo quedaba indeterminado: no había plazo para la adopción del arancel externo común, e incluso el perfeccionamiento del programa de liberalización dependía de una evaluación relativa a la situación de Bolivia y Ecuador dentro del acuerdo.

En segundo lugar, en virtud de tales cambios, el sistema del Acuerdo de Cartagena se convierte de derecho y de hecho en un régimen de integración comercial clásico. Virtualmente no hay lugar para el funcionamiento de ningún mecanismo que pretenda suplir o corregir en ciertos sectores el funcionamiento del mercado. Por muchas razones la programación industrial del acuerdo no pudo cumplir sus fines, pero ahora lo que queda de ella es funcionalmente inocuo.

Como se advierte, hay una profunda diferencia entre, por un lado, esta actitud ante la

integración y la concepción misma de la política económica a que ella corresponde, y, por otro, las actitudes que predominaban cuando se firmó el acuerdo e, incluso, las que todavía existían sólo dos años antes, al adoptarse el Protocolo de Quito. En la misma dirección discurren los cambios en la ALADI y en la integración de Argentina y Brasil a que se ha hecho referencia. Sobre los gobiernos interesados manifiestamente pesan las circunstancias y preocupaciones que se han resumido en la sección V de este trabajo y que caracterizan el que hemos llamado segundo momento de esta época de la integración latinoamericana. Si en Centroamérica la vida política hubiese retornado a cauces más normales, probablemente habría sucedido algo semejante, con las peculiaridades del caso. Es sólo una conjetura, pero tiene asidero en la preocupación que allí también existe sobre la necesidad de vincularse a la economía internacional.²⁵

Las manifestaciones de esta marea de apertura son cada vez más frecuentes, de modo que su expresión en la integración económica debe verse más bien como una derivación —un caso especial— de una actitud de alcance más general que, al menos, pretende desplazar hacia el mercado mundial el centro de gravedad de la política de desarrollo. Las reformas de las políticas de comercio exterior que han adoptado recientemente ciertos países latinoamericanos tienen esa intención, y es un hecho que la protección frente al resto del mundo ha disminuido también substancialmente. En esos casos puede afirmarse que, incluso cronológicamente, se ha liberalizado primero el comercio con terceros, de suerte que lo sucedido con la integración regional no es sino una extensión de lo que ha acontecido en general con los regímenes de comercio exterior. En efecto, Bolivia, México, Argentina y Venezuela redujeron drásticamente la protección del mercado interno antes de que tomaran cuerpo las iniciativas de apertura regional que se han descrito en páginas anteriores. No se ha mencionado a Chile, cuya liberalización data de los años setenta, pero en el caso de Bolivia la apertura se puso

²⁵Véanse las referencias a la actitud de los sectores empresariales en Costa Rica y otros países centroamericanos en Alfredo Guerra-Borges, "Desarrollo e integración en Centroamérica: del pasado a las perspectivas", México, D.F., CRIES/IEC-Ediciones de Cultura Popular, 1988, p. 99.

en marcha en 1985 como parte de una política antiinflacionaria que se ha mantenido desde entonces prácticamente intocada. En el área centroamericana, aun cuando formalmente no hay cambios en las reglas del MCCA, Costa Rica implantó hace poco una política de liberalización general que probablemente será un pie forzado en el futuro, cuando las condiciones permitan la negociación de una reforma de la integración centroamericana.

Al menos para los países mencionados, estos antecedentes justifican la afirmación anterior sobre el carácter subordinado que parecería tener el énfasis actual en la aceleración de la integración económica de carácter comercial. Esta conjetura se afianza cuando se piensa en lo que ha sucedido con aquellos instrumentos de la integración distintos de los clásicos de la integración comercial, que son, según los casos, programas de liberación o preferencias arancelarias y arancel externo común. En contraste con la actitud decidida por la apertura que ha prevalecido con respecto a esos instrumentos en las iniciativas recientes, no se registra un progreso significativo en otros campos, algunos de ellos de importancia crítica, como los sistemas de compensación de pagos y de apoyo al balance de pagos.

El anterior puede, de todos modos, ser un juicio apresurado, ya que es posible que coexistan motivaciones distintas e igualmente intensas para la apertura global y para la regional. Pero en ese caso debería existir una concepción clara de las funciones que cada una tendría que cumplir en el nuevo modelo de desarrollo, con la delimitación de ámbitos y la discriminación consiguiente de políticas. A juzgar por las decisiones adoptadas hasta ahora, no hay indicios de que las medidas tomadas encajen en una concepción estratégica de los objetivos que la integración regional debe cumplir dentro del modelo general de apertura. Es una preocupación seria que hasta hoy los hechos no han servido para despejar.

El tema es de importancia, no sólo porque entre los países que ya han entrado en el camino de estas reformas están algunos de los que más pesan en el intercambio regional, sino porque prácticamente todos los países latinoamericanos parecen inclinarse a seguir similares direcciones. Colombia ha puesto ya en marcha una modificación importante del sistema de comercio exterior, incluso del régimen de protección (arance-

lario y no arancelario). El Ecuador ha iniciado una reforma arancelaria y de las políticas relacionadas con el comercio exterior. Esa será probablemente la opción de países como Brasil: éste, en efecto, ya comenzó una apertura que probablemente ampliará en cuanto salga de la política de choque. Tal será, seguramente, el caso del Perú con el cambio de gobierno. No se dispone de información sobre Centroamérica y el Caribe, pero es previsible una inclinación similar.

Aparte de la convicción genuina de los gobiernos de que hace falta un cambio de política en ese sentido —que existe, sin duda—, en nuestra previsión pesa mucho una apreciación realista de las fuerzas que empujan a la reforma de las políticas. Entre ellas, es decisiva la presión de los organismos multilaterales de crédito, con poder casi arbitral en la renegociación de la deuda externa, que consideran como una condición previa el ajuste estructural de la economía. Y por ajuste estructural debe entenderse una modificación profunda de las políticas macroeconómicas claves: las políticas de tipo de cambio, de tasas de interés, arancelarias y de otros instrumentos de regulación del comercio exterior, así como una modificación de las legislaciones de fomento, aparte de la de las políticas aplicables a los distintos sectores productivos. En lo que se refiere a la protección, son conocidas las tesis en boga: un arancel nacional bajo y uniforme, para asegurar una protección efectiva baja y de efectos tan neutrales como sea posible sobre las distintas actividades. Un tipo de cambio único de equilibrio debería compensar la reducción del arancel y ser en adelante el instrumento básico de protección. Su efectividad no debería verse disminuida o distorsionada con restricciones cuantitativas a la importación, ni estímulos de fomento a las actividades productivas distintos de aquellos que son necesarios para incentivar las exportaciones, compensando el sesgo que se origina en la existencia de un arancel de importación, si ese es el caso.

Las recomendaciones del ajuste estructural son naturalmente mucho más complejas y contienen elementos que encajan en las condiciones de cada país. No hace falta referirse a ellas en detalle. Nos hemos limitado a describir el que consideramos ser el núcleo esencial de la reforma recomendada, que, por lo que se sabe, tiende efectivamente a ser sensiblemente igual en todos

los países. Ese núcleo, junto con una sugerencia de desreglamentación generalizada, constituye la dirección fundamental de la modificación de los regímenes y las políticas de comercio exterior que comienzan a aplicarse en nuestros países. A manera de ilustración, es útil tomar el caso de uno de ellos, Venezuela, cuyo cambio es característico de esta nueva política comercial, y que por el hecho de anticipar la trayectoria de la reforma, muestra mejor que otros países los objetivos perseguidos.²⁶ La modificación se dirige, por el momento, al sector manufacturero, y consistirá en el ajuste de la tarifa y la eliminación progresiva de las restricciones no arancelarias (artículo 2º). A junio de 1989, la reducción del arancel *ad valorem* debía dejar su tope máximo en 80% para los bienes de consumo y en 50% para los bienes intermedios, de capital y las materias primas (artículo 5º), como una medida de protección transitoria que será decreciente en el tiempo; esa medida, en efecto, se ha adoptado ya. Con dos pasos intermedios, el objetivo de la reforma arancelaria se alcanzaría en 1993, cuando el límite máximo de la tarifa llegue a 20%, con exclusivamente dos niveles tarifarios (artículo 9º). Contemporáneamente se desmontarán, de modo progresivo, a partir de 1989, todas las restricciones no arancelarias a la importación y las exoneraciones de impuestos arancelarios a las importaciones de bienes manufacturados. En el artículo

12 se establece incluso el compromiso de tender a la eliminación de los monopolios de importación públicos y privados, aparte de la desreglamentación de la exportación a la que se refiere el artículo 17 y la creación de un subsidio a la exportación cuya existencia se vincula con el nivel del arancel de importación, anticipando la disminución del mismo a medida que se adelanta en la reforma arancelaria (artículo 18).

Es, sin duda, un cambio trascendental, que se adoptó, valga decirlo, antes de las decisiones que surgieron de la reunión de Ica del Grupo de los Ocho, que buscaba revitalizar la ALADI, y antes de la cumbre de Galápagos, que hizo lo propio con el Grupo Andino. El ánimo de apertura que transparenta el decreto N° 239 de Venezuela antecedió a la consideración de los temas de la integración, de modo que lo que sucedió con ésta podría muy bien calificarse como una derivación. La evidencia de esta conclusión resalta enseguida cuando se lee el texto del artículo 3º de la mencionada Ley, en el que se dice que el ejecutivo nacional negociará sus compromisos en el Pacto Andino y otros convenios internacionales en relación con lo contemplado en este decreto. Es claro, no obstante, que compromisos tan precisos como un nivel máximo de arancel de 20% para 1993 constituye más bien un dato para una negociación que una materia susceptible de renegociación posterior.

VII

La integración regional conveniente y posible frente a la apertura

En la circunstancia actual, donde se aprecia una inclinación a una apertura indiscriminada a la economía internacional, que tiende a generalizarse, y donde persiste además el ajuste recesivo en casi todos los países latinoamericanos, el futuro de la integración regional es extremadamente incierto. Es verdad que súbitamente se han toma-

do una serie de decisiones que buscan reactivarla y, asimismo, que no se puede dudar de que esa es realmente la voluntad de los gobiernos interesados.

Cabe preguntarse, no obstante, si esa reactivación o relanzamiento es factible en el contexto de la liberalización del comercio con terceros que ya se ha señalado. Es una cuestión previa e ineludible que, si encontrase una respuesta positiva, deja en todo caso en pie otras preocupaciones, relativas esta vez a la clase de integración que podría convenir a América Latina en las circuns-

²⁶Decreto N° 239 del 24 de mayo de 1989 mediante el cual se adopta una Nueva Estrategia Económica Integral, Gaceta Oficial N° 34230 del 30 de mayo de 1989.

tancias que prevalecen en la economía internacional, la necesidad que enfrenta la región de vincularse a sus corrientes más dinámicas, y la situación de apremio financiero en que tendría presumiblemente que desenvolverse en el futuro previsible.

Por el carácter de este artículo, se ha tenido que recurrir forzosamente a una licencia de generalización y referirse en conjunto a América Latina. Esa abstracción oscurece las consecuencias de la diversidad de las economías nacionales y resta al análisis la posibilidad de llegar a conclusiones específicas. Esperamos que, en todo caso, las conclusiones de este artículo sean pertinentes y permitan a quien lo desee, examinarlas en función de las realidades nacionales.

En el primer interrogante está implícita una cuestión de carácter más general: ¿Es conciliable una apertura indiscriminada a la economía internacional con una integración regional? En la teoría de la unión aduanera, la pregunta solía plantearse como una disyuntiva, es decir, como opciones mutuamente excluyentes. Para ella, los beneficios del libre cambio eran superiores a los de la integración regional, y ésta sólo era admisible, como un paso en el camino hacia el libre cambio, cuando era creadora neta de comercio. La consideración de otros beneficios, entre ellos la posibilidad de incrementar las exportaciones en reciprocidad a la liberalización regional y los efectos dinámicos de interés para el desarrollo, dio más argumentos para justificar el atractivo que de todos modos tenía la integración regional. En último término, optar por ésta significaba dar preferencia a la liberalización del comercio dentro de la zona de integración, por sobre una liberalización unilateral y sin reciprocidad frente al mundo en general. Eran claramente opciones mutuamente excluyentes, aunque la integración se entendiese como un estado temporal que permitiera aumentar las exportaciones y desarrollar ventajas comparativas para luego insertarse dinámicamente en la economía internacional.

Al menos *a priori*, no parece que los países de América Latina hayan optado por una integración regional que excluya la liberalización general del comercio. Los dos procesos han avanzado juntos y, en realidad, las manifestaciones de la apertura han antecedido a las decisiones últimas de reactivación de la integración. Hay que suponer, sin embargo, que cuando se trata de profun-

dizar los procesos, habrá que optar pronto por dar preferencia a uno u otro y, según la lógica, cabría anticipar que esa elección favorecería a la integración regional, sin perjuicio de continuar la apertura hasta límites preestablecidos. Se podría aceptar incluso que esa opción fuera válida sólo temporalmente, hasta conseguir el nivel de desarrollo deseado (en general o en algunas actividades), para abrirse luego en mayor grado a la competencia internacional. Pero en todo caso, para la cuestión planteada interesan los efectos inmediatos y en ellos la integración regional tendría que predominar sobre la apertura.

En esas condiciones, los dos procesos serían conciliables si se da cualquiera de las dos situaciones siguientes: a) apertura general sólo hasta un nivel que permita la subsistencia de una discriminación también general en favor de los países miembros de la zona de integración; y b) apertura selectiva al mundo en determinadas actividades, lo que haría posible el funcionamiento de una integración regional, también selectiva, en todas aquellas actividades no incluidas en la apertura general.

Por el carácter de las reformas liberalizadoras hasta hoy adoptadas, la dirección predominante sería la de una apertura general, con excepciones menores para un mínimo de actividades (por ejemplo, la industria automotriz en Venezuela, Colombia y Ecuador). Además, las tesis del Gobierno de los Estados Unidos, del Banco Mundial y del FMI son justamente las de la apertura general, y ese carácter tienen, con concesiones puntuales, los compromisos asumidos con ellos por varios países latinoamericanos para la reforma de las políticas. Más adelante volveremos a examinar este aspecto en relación con la modalidad de integración regional que más puede convenir a América Latina en la situación actual; por ahora nos basta verificar el hecho —la reforma se mueve en la dirección de una apertura general—, para plantearnos enseguida la posibilidad de que se dé la situación descrita en el punto a) anterior. Esta existiría si un examen de las características de la apertura muestra que hay lugar para discriminar suficientemente en favor de los mercados regionales. En los términos usuales de la integración latinoamericana, eso equivale a plantear el problema del llamado *margen de preferencia* regional y a evaluar su suficiencia frente a las políticas de liberalización en boga.

Es obvio que en la situación actual no es posible hacer una evaluación rigurosa de la preferencia que se ha dado o se pretende dar a la producción regional. La denominada reforma de las políticas de comercio exterior presumiblemente no ha culminado en ningún país, y aun si se hubiera completado, las circunstancias nacionales son tan distintas entre sí que habría que contar con un cúmulo tal de información y evaluaciones microeconómicas que estaría fuera del alcance de un trabajo como éste siquiera el intentarlo. Sólo cabe apoyarse en conjeturas acerca de hasta dónde pueden llevar las tendencias de apertura actuales y basarse en experiencias personales para aventurar una opinión, que no puede dejar de ser otra cosa que una expresión de preocupación o inquietud respecto a una evolución de las políticas que, al menos superficialmente, no parecen responder, en buena parte de los casos, a designios debidamente ponderados de un rumbo de desarrollo.

Aun con esas reservas, el juicio acerca de la suficiencia de un margen de preferencia requiere un comentario previo acerca del o de los instrumentos que con más probabilidad tendrían que utilizarse para discriminar en favor de la producción regional. Es nuestra tesis que éste debiera ser el arancel de importaciones, no sólo porque la integración regional ha utilizado primariamente las concesiones o la liberalización arancelaria (incluso aranceles externos comunes, cuando es el caso) para fomentar el comercio, sino porque la propia dirección de la reforma de las políticas de comercio exterior hacen del arancel el único instrumento con el cual es posible, aunque sea muy limitadamente y de modo uniforme o con una discriminación muy restringida, proteger el mercado interno por encima de la protección básica otorgada por el tipo de cambio. En teoría, existen varios instrumentos distintos del arancel que podrían ser útiles para discriminar en favor de una integración regional, y es posible que en el futuro se consiga desarrollarlos, pero la experiencia que hasta hoy existe sobre su uso es más bien negativa. Las políticas de integración regional han fallado en el manejo de instrumentos de asignación directa, como la programación industrial, e incluso en los acuerdos de complementación, tan poco utilizados, el mecanismo central es el uso de instrumentos arancelarios; no se ha conseguido movilizar en ese sentido las

compras del Estado, ni siquiera en el caso de la integración selectiva argentino-brasileña. Es un hecho, por lo mismo, que la integración comercial regional latinoamericana hace uso básicamente del arancel para asignar un margen de preferencia a la producción regional. En cuanto a la reforma de las políticas generales de comercio exterior, no hay sino que recordar que son componentes esenciales de ésta la eliminación de las restricciones no arancelarias y la limitación o eliminación de otros medios que podrían eludir las señales del mercado, como las compras del Estado (monopolios estatales, empresas públicas, etc.).

En la práctica, y si no hay cambios imprevisibles, el instrumento arancelario queda como el único idóneo para conceder un margen de preferencia a la producción regional o subregional. Si nos guiamos por las metas conocidas de la reforma impulsada por los organismos multilaterales, que son parecidas en todos los países —arancel máximo de 20% con exclusivamente dos niveles tarifarios—, la conclusión es que, para muchas actividades, especialmente las que tengan cierta complejidad tecnológica, el margen de preferencia posible, dados los instrumentos en uso, no sería suficiente. Esto es casi evidente *a priori* en el caso de las concesiones de la ALADI, donde lo normal²⁷ es una reducción arancelaria y no la liberación total. Y eso es válido tanto para los acuerdos de alcance parcial como para los de alcance regional²⁸. Puede haber lugar a duda en el caso de los bienes que están liberados totalmente para el comercio intrarregional —por ejemplo, aquellos ya desgravados en el Grupo Andino—, pero aun allí es bastante grande, en la mayoría de los países, la lista de productos que interesaría desarrollar para los cuales no es suficiente el margen de preferencia. Naturalmente, los que más sufrirían con esa situación serían los países de menor desarrollo, lo que tendería a hacer aún más inequitativa la integración comer-

²⁷La excepción formal son las concesiones hechas en la nómina de apertura de mercados a los países de menor desarrollo relativo, en que la importación se exonera de gravámenes.

²⁸Recuérdese la advertencia anterior sobre la exigüidad del margen en el caso de la preferencia regional básica de 20%; si el nivel del arancel externo fuera 20%, la PAR sería tan sólo de 4%.

cial, con los problemas consiguientes para la estabilidad de la misma.

A pesar de que se está en un período inicial, de cambio incipiente, hay alguna experiencia de lo que puede suceder: al evaluar el Protocolo de Bienes de Capital entre Argentina y Brasil, Porta y Fontanals indican que las tendencias de apertura a terceros ya han creado un escenario contradictorio, puesto que por un lado aparecen intentos de apertura, dando incluso prioridad a la liberalización indiscriminada de las importaciones del sector de bienes de capital, mientras por otro el margen de preferencia para la complementación se vuelve incierto y tendencialmente menor.²⁹ Y esto ha contribuido, según destacan dichos autores, a que la integración no haya tenido efectos dinámicos sobre el sector en Argentina.

En el caso de los otros empeños de integración, la preocupación existe, y muy viva, y ha comenzado incluso una reflexión, en nuestra opinión poco realista, sobre los mecanismos que podrían suplir la falta de un margen de preferencia arancelario: se menciona, por ejemplo, el financiamiento al comprador³⁰.

Cabe indicar que en la mayoría de los productos no harían falta aranceles altos frente a terceros para conseguir el efecto deseado. Los costos de transporte pueden en ciertos casos constituir una barrera efectiva que apenas requiere el complemento de un arancel. Pero hay otras circunstancias que exigen, aunque sea temporalmente, aranceles de alguna magnitud y el apoyo de otros instrumentos que los países deben aprender a usar; es el caso, por ejemplo, de ciertos bienes de capital cuya producción nacional tropieza con la resistencia que crean orígenes o marcas poco conocidos; una acción conjunta entre productores, grandes usuarios y gobiernos es entonces lo recomendable. En ese y otros casos, no obstante, un margen de preferencia arancelaria sigue siendo un instrumento útil y con frecuencia imprescindible, como lo destaca la experiencia antes citada.

²⁹Porta y Fontanals, *op. cit.*, p. 24.

³⁰Véase David Moctesuma, "Integración económica, deuda externa y perspectivas para los años noventa", informe del seminario sobre Integración Económica y Social: perspectivas para América Latina y el Caribe en los noventa, México, D.F., Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID), septiembre de 1989, p. 81.

Hechos recientes³¹ hacen temer la posibilidad de circunstancias aún más adversas: la existencia de márgenes negativos para el comercio intrarregional. Los arreglos comerciales con los Estados Unidos y otros países industriales, que ignoran la cláusula de nación más favorecida que estipulan todos los instrumentos de la integración regional, y, lo que es más grave aún, la vinculación de determinados países de América Latina a los Estados Unidos y otros países industriales en zonas de libre comercio, vinculación que implica el desconocimiento de la cláusula de nación más favorecida de los acuerdos regionales, generalizarían una situación de márgenes negativos³² que no tiene otra solución para los países involucrados que optar abiertamente por uno u otro sistema comercial preferente.

La conclusión de este somero examen sería que, de mantenerse y generalizarse en la política económica las tendencias advertidas, no habría lugar para una integración económica regional de alguna significación. Ello no excluye que pueda seguir y hasta robustecerse una cooperación política y aun una cooperación económica en torno a proyectos o iniciativas concretas. Pero sin un margen de preferencia significativo sería inútil plantearse una integración de mercados y menos aún una integración de producción. No cabe duda, sin embargo, de que en los últimos años se ha reafirmado en los Estados latinoamericanos una genuina disposición a reactivar y acelerar la integración regional. Pese a las contradicciones a que los expone la necesidad de buscar un centro de gravedad distinto para sus políticas económicas, esa voluntad de unión se ha manifestado en la serie de iniciativas recientes que se han descrito en páginas anteriores. Cabe, entonces, cambiar radicalmente el sentido del análisis, y en lugar de interrogarnos sobre la clase de integración regional que sería conciliable con la apertura externa, tratar de indagar directamente cuáles son las características de la apertura externa que podría ser compatible con la integración regional que América Latina necesita para su desarrollo. La

³¹Se trata fundamentalmente de las dificultades encontradas en la última reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALADI para conseguir la aprobación unánime del protocolo de profundización de la Preferencia Arancelaria Regional.

³²Es decir, una preferencia arancelaria mayor para terceros que la concedida a países de la región.

respuesta a esa interrogante permitiría señalar cuáles serían las condiciones a que tendría que sujetarse el impulso de apertura al mundo para ser compatible con una auténtica y dinámica integración regional, que es realmente la secuencia lógica que permite conciliar las opciones que hoy se plantean a la región.

Como antes se señaló, hay al menos tres elementos que deben tenerse en cuenta para definir la modalidad o clase de integración viable que convendría llevar a cabo en América Latina.

El primero de ellos es la economía internacional actual y su circunstancia. Casi sobra decir que la gran fuerza de transformación que alimenta la carrera competitiva de hoy es un proceso de innovación tecnológica extraordinariamente dinámico. Como sucedió en el pasado con los grandes cambios tecnológicos, pero aún más acusadamente en la actualidad, quien posee y ejerce la capacidad de innovación concentra las funciones más dinámicas de la especialización internacional. La distancia que separa a los países ricos de los pueblos en desarrollo es ahora fundamentalmente un hecho de conocimiento y es, probablemente, la más dura de salvar. Según la gráfica descripción de David Landes, el capital no es el mayor problema: el conocimiento teórico y la habilidad técnica son más esotéricos e incluso más opacos y, por lo mismo, más difíciles de conseguir.³³ La ventaja potencial que tradicionalmente tenía el que llegaba tarde se torna crecientemente problemática, porque son muy altos los costos que demanda alcanzar el umbral tecnológico. Es por lo mismo vital para América Latina hacer ahora el máximo esfuerzo por estrechar las distancias en la tecnología y no retrasarse más.

Hay otros fenómenos de la economía internacional que son también importantes, especialmente la internacionalización del capital y de ciertos servicios, pero el rezago tecnológico es crucial y es, además, la justificación última de la apertura externa.

En relación con la corriente de liberalización del comercio exterior (y de otras transacciones externas) que prevalece ahora en nuestras economías, que es el segundo elemento, ya se ha indicado que responde a la convicción creciente

de que hace falta cambiar el modelo de desarrollo y hacer de la exportación el eje dinámico del crecimiento de la economía. La apertura puede estimular la exportación y constituir un acicate para la eficacia de las actividades existentes, pero es evidente que, si queremos afianzar nuestro desarrollo, debe modificarse la estructura de las exportaciones mediante la incorporación gradual de más productos con un alto componente de conocimiento, trátense de bienes primarios, industriales o de servicios. En otras palabras, no es nuestra base productiva actual la que podría aprovechar a fondo la apertura; es una estructura distinta, fundada en las nuevas condiciones tecnológicas, la única que podría sentar las bases económicas de un progreso estable. En términos que se han tornado usuales, la apertura se justifica en la medida en que permite el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas en un mundo cuya evolución próxima estará marcada por la innovación tecnológica.

Es un hecho, no obstante, que el conocimiento teórico, la habilidad técnica, el *Know-how*, la capacidad de innovación, son todas manifestaciones de una calidad social, el progreso científico y tecnológico, que es imposible asimilar o incorporar con la sola apertura externa. Como decía Landes, éste es opaco y huidizo. La apertura puede ayudar con el acicate de la competencia y a crear un ambiente más propicio al conocimiento y contacto con el exterior, incluso con la inversión extranjera; pero los resultados finales dependerán en mucha mayor medida de un complicado conjunto de políticas nacionales (científica y tecnológica, de la educación, de la producción, etc.), aparte de las motivaciones sociales, que son de una naturaleza todavía más esquiva.

Es justamente en esa área tan decisiva de las políticas nacionales, con altos costos de innovación y dificultades en el aprendizaje y difusión de la tecnología, donde más útil puede ser una integración regional, en particular si se la combina con una apertura externa que rompa el *statu quo*. Es el tema que la CEPAL trata en su reciente informe, titulado *Transformación productiva con equidad*, y que denomina la simbiosis entre la demanda externa y la demanda regional.³⁴

³³Why are we so rich and they so poor? Richard T. Ely Lecture, *American Economic Review*, Papers and Proceedings, vol. 80, N° 2, mayo de 1990, p. 9.

³⁴Se trataría de impulsar el surgimiento gradual de ventajas comparativas en aquellos sectores en que el desarrollo tecnológico y el aprendizaje se vean facilitados por la

Si ése es el caso, esa combinación debe ser cuidadosamente estudiada, estableciendo el contenido del esfuerzo de integración regional y reservando áreas que no se vean sometidas al proceso de liberalización general, o al menos no entren en él con los mismos patrones del resto de las actividades. Esto significa discriminación con respecto a terceros, e inevitablemente equivale a "proteger", a objeto de inducir una acción allí donde hay obvias desventajas frente al exterior.

Probablemente en este caso importa mucho más el contenido de los programas de integración que la eficacia de los instrumentos de discriminación, entre los cuales, en teoría, la preferencia arancelaria no sería el más eficaz. No obstante, por las razones ya expuestas, hasta hoy ha sido el único instrumento válido. Si se descubren otros más aptos, tanto mejor, pero, por lo pronto, incluso por razones funcionales de los procesos de liberalización, habría que mantener una preferencia que constituya una clara señal de estímulo.

El tercer elemento que habría que atender para acercarse a una integración viable es la situación de apremio financiero continuo y de inestabilidad a que nos han precipitado la crisis de la deuda externa, las políticas de ajuste y nuestros errores de hoy y de ayer. En un análisis reciente³⁵ tuvimos ocasión de examinar el efecto de esta situación límite en la integración. Las consecuencias fueron devastadoras en los años iniciales de la crisis (1983-1986) y, a pesar del acomodo que ha traído el tiempo, aún siguen advirtiéndose sus secuelas en el intercambio regional, que no ha recuperado las cifras de 1980-1981. A menos que lleguemos a una solución del problema de la deuda y se reanude un financiamiento externo suficiente, el horizonte del futuro próximo presenta las mismas sombras.

¿Qué modalidad de integración regional podría capear mejor el temporal y contribuir más positivamente al futuro de América Latina en esta época de apremio y liberalización? Hay ac-

ciones de obvia prioridad que desgraciadamente no se han puesto en marcha, como, por ejemplo, el fortalecimiento de los sistemas de compensación de pagos y de apoyo de balance de pagos, pero en lo que se refiere al comercio intrarregional, cabe observar que la crisis significó de hecho el predominio de una modalidad selectiva de liberalización unilateral, que se ha atenuado, pero no ha desaparecido hasta ahora. El tratamiento que se ha dado a los productos claves es una manifestación de la misma.³⁶

A pesar de ello, como se ha visto, en todos los esquemas se han decidido reformas substanciales que aceleran y amplían la liberalización regional, y más aún, se ha iniciado una apertura externa de alcance general que tiene visos de ser profunda.

Interesa ahora conocer lo que pueda suceder con la integración regional. Si las reformas llevan a una expansión importante del intercambio intrarregional, se habrá conseguido contrarrestar, en parte al menos, el estancamiento del sistema productivo en sectores prioritarios, y estaríamos en mejores condiciones de aprovechar la apertura externa. Tememos, sin embargo, que persistan los desequilibrios agudos del comercio intrarregional y que eso lleve nuevamente a la parálisis. Este resultado sería mucho más verosímil si la liberalización con terceros conduce a problemas de balance de pagos, lo que es probable al menos en el mediano plazo. Los puntos frágiles serían, por supuesto, los países más débiles, porque los sistemas de integración, tal como están, se han tornado aún más inequitativos que antes.

Estas inquietudes conducen a una pregunta cuya respuesta valdría la pena explorar. ¿No sería oportuno estudiar ahora ciertos programas en que podría concentrarse selectivamente la integración regional, sin perjuicio de continuar hasta donde sea posible con la reactivación que está en trance de iniciarse? Obviamente, los temas de prioridad estarían dados, al menos en parte, por las necesidades de la transformación productiva.

Con los comentarios anteriores sobre los tres elementos, es posible finalmente dar una opinión de síntesis sobre el énfasis que convendría dar a la integración regional en esta época tan difícil,

acción regional", CEPAL, *Transformación productiva con equidad* (LC/G. 1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990, pp. 166-167. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G. 6.

³⁵Víctor Urquidí y Javier Villanueva (eds.), "Integración latinoamericana: problemas de hoy y nuevos rumbos", *Crisis y crecimiento en América Latina*, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, Editorial Tesis S.A., 1989, pp. 321-370.

³⁶Obsérvese que se trató de una selectividad puramente defensiva de actividades existentes, quizás las menos eficientes.

expuesta a contradicciones y, a la vez, tan esencial para el futuro. Como ya se advirtió, es inevitable mantenerse en un plano de generalidad y no referirse a ningún empeño en particular.

Por varias razones, una integración selectiva sería más fácil de conciliar con la tendencia general de apertura y, lo que es más importante, podría servir mejor a las necesidades del desarrollo de la región. No haría falta modificar formalmente los esquemas existentes de integración regional, sino esforzarse por mantener o establecer en los campos elegidos un mínimo de tratamientos discriminatorios en relación con terceros.

Para la definición de los aspectos de los procesos de integración en que sería más útil poner énfasis, cabría señalar dos objetivos principales.

a) Preservar e incrementar las corrientes más dinámicas del intercambio intrarregional. Sería una aberración que una apertura prematura a terceros originara una contracción del comercio intrarregional y afectase a las producciones cuyas ventas han crecido más rápidamente, especialmente si en ellas existen efectos de escala y economías externas, que son una indicación de un potencial todavía no aprovechado.

b) Estimular el desarrollo de actividades (producción de bienes y servicios) con un alto contenido de conocimiento y de aquellas que son críticas para avanzar en la transformación productiva. Ya se ha argumentado al respecto; lo único que cabría anotar adicionalmente es que habría que dar a todos los países la oportunidad de participar en el cambio de estructura: los más avanzados, con actividades que se hallen en la frontera tecnológica³⁷; los menos desarrollados en este aspecto, con producciones con los mayo-

res efectos de aprendizaje y difusión de tecnología.

Para incentivar la gestión productiva en esas áreas es indispensable incluir tratamientos arancelarios preferentes. El margen puede asegurarse señalando límites a la apertura general o profundizando la desgravación regional. Especialmente para los campos seleccionados en función del punto b) anterior, la integración tendría, además, que abordar una compleja acción³⁸ y desarrollar instrumentos de promoción, de modo que se convierta, en los términos usados hace tiempo por el profesor Tinberger, en una auténtica integración de producción *positiva*, es decir, no basada en una mera remoción de obstáculos.

Como es fácil advertir, empalmar y coordinar adecuadamente los procesos de apertura general y regional no es un trabajo que pueda improvisarse. Hay difíciles definiciones de estrategia que requieren estudio y decisiones políticas que deben negociarse. Si los países, los organismos de integración, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y la propia CEPAL no se ponen inmediatamente a esta tarea, sería demasiado tarde y se habría perdido una oportunidad que puede no repetirse en generaciones.

Resta, además, una inquietud que los hechos no han podido despejar todavía: ¿Subsistirá, en la hora de la verdad, en todos o en la mayoría de los países latinoamericanos, la decisión política necesaria para preservar un campo para una integración regional significativa? En este trabajo hemos supuesto que así será, pero sólo el futuro dirá si ese supuesto era válido.

³⁷Véase Chudnovsky y Porta, *op. cit.*, pp. 141 a 144.

³⁸En relación con el tema tecnológico, la acción relevante está recogida en CEPAL, 1990, *op. cit.*, capítulo IV, especialmente la sección 2, pp. 172 a 178.

Presente y futuro de la integración centroamericana

*José Manuel Salazar**

La idea de la integración ¿queda cancelada en Centroamérica en la década de 1990, ante la adopción de estrategias de apertura y de nuevas formas de inserción en los mercados mundiales? o ¿tiene una realidad sobre otras bases? Según el autor, existen elementos que justifican un optimismo moderado respecto al fortalecimiento de la integración en la presente década.

Se ha cerrado un ciclo en la historia de la integración, pero los temas debatidos en los años cincuenta sobre la forma de promover la integración económica y la contribución de ésta al desarrollo, continuarán en el centro de la discusión en la presente década. Por esta razón, el artículo se inicia con una revisión de las ideas originales de Prebisch y de la CEPAL sobre estos temas.

En la sección II se plantea que, definida sobre nuevas bases, la integración económica regional es funcional y complementaria con una estrategia de mayor inserción en la economía mundial basada en el logro de competitividad internacional. Un prerrequisito para lo anterior es la eliminación del sesgo anticentroamericano y el aumento del comercio intrarregional, para lo cual existen perspectivas positivas con el Plan para el Relanzamiento del Comercio Intrarregional, cuya ejecución se está iniciando y que se describe en la sección III.

La posibilidad de sacar el máximo de provecho de las nuevas condiciones de la economía mundial depende de la capacidad de Centroamérica de hacer la transición de una política comercial estática y pasiva a una alerta y activa; es decir, de aprovechar las ventajas estratégicas de la acción conjunta en los campos comercial, financiero y de cooperación internacional. En la sección IV se analizan algunas opciones, con énfasis en la estrategia comercial.

El tema de la distribución de los costos y beneficios de la integración adquiere nuevas dimensiones en el contexto de la estrategia de promoción de exportaciones. En las secciones V y VI se examinan algunas áreas de acción conjunta para elevar la competitividad internacional y fomentar la especialización y complementariedad industriales a nivel regional, que puede hacer que la integración sea un juego de suma positiva, tanto para la región en su conjunto como para cada una de las economías individualmente.

*Director de la empresa de consultoría Alternativas del Desarrollo, San José de Costa Rica.

I

La teoría y la práctica en los orígenes de la integración

Lo precario de las vinculaciones económicas e infraestructurales del Istmo Centroamericano durante el período colonial fue uno de los elementos que determinaron que después de la independencia de España, en 1821, se derrumbara, en 1938, el proyecto de establecer una república federal y los países optaran por formar cinco Estados separados. Sin embargo, desde entonces existió la idea de la integración como ideal político, lo cual dio origen a varios proyectos parciales de vinculación regional, una de cuyas últimas expresiones fue la creación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) en 1951, integrada por los ministros de relaciones exteriores.

Sin embargo, fue la CEPAL la que planteó un enfoque totalmente novedoso para fomentar los vínculos centroamericanos, basado en la integración económica regional, el cual contrastaba con el enfoque político de la integración y con las limitadas iniciativas planteadas hasta entonces en el campo económico. De hecho, ya en 1951 con ocasión de la creación de la ODECA, se tomó la decisión de avanzar hacia la integración económica regional, aunque no estaba claro el esquema según el cual se trabajaría.

Entre 1951 y 1958 la CEPAL realizó una intensa labor de apoyo y orientación a los gobiernos centroamericanos. El esfuerzo culminó con la suscripción, en junio de 1958, del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, al que siguieron el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación. Sin embargo, posteriormente se ajustaron los compromisos al Tratado de Asociación Económica y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana firmado en 1960.

Entre el enfoque original de la CEPAL y las decisiones finales plasmadas en el Tratado de Asociación Económica y en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana se dieron importantes diferencias, en las cuales influyó considerablemente el enfoque de los Esta-

dos Unidos y su preferencia por avanzar rápidamente hacia una zona de libre comercio con un arancel externo común, dentro de la cual dominaran las libres fuerzas del mercado, eliminando los elementos de planificación, reciprocidad, el esquema de "industrias de integración" y el esquema negociado de eliminación de aranceles que planteó la CEPAL con el fin de darle racionalidad al proceso.

El contraste entre las ideas originales y las decisiones finales ha sido bien documentado en la literatura sobre el Mercado Común Centroamericano (MCCA).¹ Menor atención ha recibido la

visión dinámica de la industrialización que formuló Raúl Prebisch, sobre la secuencia sustitución de importaciones-mercado común-exportaciones industriales al resto del mundo, sobre el papel de las formas progresivas de integración a la economía mundial, y sobre la forma en que recomendaba manejar la política comercial para incentivar esta secuencia en un proceso de industrialización equilibrado, eficiente y racional. Por su interés actual para Centroamérica y con ocasión de este número especial dedicado a su memoria, en la siguiente sección se examinan las ideas de Raúl Prebisch sobre el tema.

II

El pensamiento de Raúl Prebisch sobre industrialización e integración económica

1. *Industrialización, mercado común y desarrollo*

Como lo afirma Prebisch: "La imperiosa necesidad de formas progresivas de integración económica se fue haciendo presente desde los primeros trabajos de esta Secretaría y después afirmándose [...]" (Prebisch, 1959a: 466). Entre esos primeros trabajos se destaca el *Estudio económico de América Latina, 1949*, donde se argumenta que una lección básica de la primera guerra mundial, luego corroborada por la gran depresión y por la segunda guerra, fue mostrar las posibilidades del desarrollo industrial y llevar al "convencimiento de que era necesario aprovechar tales posibilidades, para compensar así, mediante el desarrollo desde dentro, la notoria insuficiencia del impulso que desde fuera había estimulado hasta entonces la economía latinoamericana" (CEPAL, 1951: 4).²

¹La obra clásica sobre los orígenes del MCCA es Cohen Orantes (1972). Véase también Bodenheimer (1974), Guerra-Borges (1988) y Bulmer-Thomas (1989).

²Con el fin de volver a enfocar la atención sobre lo que para Prebisch fue uno de los elementos centrales en su visión del desarrollo: los factores internos de oferta y la dinámica industrial y tecnológica endógena basada en la generación y difusión del progreso técnico, y salirse de los errores de una

La dinámica del modelo centro-periferia que Prebisch usó en sus análisis está dada por los efectos del proceso de propagación universal de la técnica. A base de este análisis, Prebisch concluyó que el estímulo deliberado a la industrialización y, con esto, al desarrollo de las actividades complementarias (transporte, comercio, servicios) es una política necesaria en la periferia para absorber el incremento de la población y para mejorar la productividad y los niveles de vida.

Sin embargo, en el análisis ponía énfasis en la limitación que significa la estrechez del mercado para un proceso de industrialización eficiente: "[...] a medida que se avanza en este proceso *hay que abordar industrias cada vez más complejas en que la dimensión del mercado es factor primordial de productividad*. De manera que si la producción continúa en los 20 compartimentos estancos en que ahora se realiza, el fruto de las nuevas inversiones de capital [...] seguirá alejándose del que se consigue en los grandes centros industriales de más dilatados mercados" (Prebisch, 1959a: 468).

definición que contrapone el desarrollo "hacia afuera" con el desarrollo "hacia adentro", Osvaldo Sunkel ha rescatado un concepto que logra salirse de estas casillas tradicionales: una estrategia de inserción internacional "desde dentro" (Sunkel, 1990).

Para Prebisch “la debilidad principal del proceso de industrialización reside en que se ha desarrollado en compartimentos estancos, dentro de los cuales cada país trata de hacer lo mismo que los otros, sin especialización ni comercio recíproco” (Prebisch, 1959a: 495).

De aquí la racionalidad de un mercado común: un proceso de industrialización eficiente depende de la ampliación permanente y sistemática de los mercados. Esta es, para Prebisch, precisamente, la función que cumplen las formas progresivas de integración económica.³

2. La importancia de planificar el proceso de integración económica

Prebisch y la CEPAL concebían el mercado común como un amplio esfuerzo negociado y racional de especialización y reciprocidad industrial orientado a los objetivos fundamentales de “mejorar el intercambio tradicional de productos primarios” y “asegurar la industrialización racional de los países latinoamericanos” (Prebisch, 1959a: 499). Seguidamente se repasan las principales recomendaciones de Prebisch sobre la forma de promover el proceso de integración.⁴

a) Etapas, secuencia y velocidad del proceso

Se plantea una primera etapa de 10 años orientada a darle un gran impulso al intercambio recíproco mediante las siguientes medidas: eliminar todas las restricciones no arancelarias al comercio; reducir el nivel medio de los aranceles al comercio intrarregional, manteniendo cierto nivel de protección uniforme frente al resto del mundo; y desarrollar un sistema adecuado de créditos y pagos. Esta primera etapa se ve como experimental y exploratoria. La meta del merca-

do común —la liberalización del intercambio— debe ser materia de una segunda etapa negociada entre los gobiernos, tomando en cuenta la experiencia anterior. La gradualidad se justifica por lo que, en el lenguaje actual llamaríamos costos del ajuste; al respecto Prebisch pone énfasis en el principio fundamental de que “no sería aceptable fórmula alguna que trajera consigo fenómenos persistentes de desempleo de factores productivos” (Prebisch, 1959a: 467).

b) La forma de los compromisos

Se recomienda trabajar con compromisos en la fijación de metas cuantitativas de reducción del nivel medio de los derechos aduaneros tanto entre los países miembros del mercado común como con respecto a la tarifa para el resto del mundo. En cuanto a esta última: “El objetivo final es llegar a la uniformidad de esta tarifa, a fin de asegurar la igualdad de condiciones competitivas en todos los países contratantes [...] Todo ello deberá ser objeto de negociaciones sucesivas hasta que el mercado común llegue a constituirse con el andar del tiempo en forma de unión aduanera” (Prebisch, 1959a: 487-488). En cuanto a la liberalización del comercio intrarregional, se recomienda el método de hacer listas de inclusión, es decir, liberalizar los productos incluidos en las listas, en vez de listas de exclusión, que toman como norma el libre comercio excepto en los productos incluidos en éstas. Además, para los efectos de definir el ritmo de la reducción arancelaria, la CEPAL distinguió varias categorías de productos según su naturaleza agrícola o industrial, la elasticidad-ingreso de la demanda, el potencial para sustituir importaciones, y los efectos de una irrupción brusca de la competencia.

c) Tratamiento diferencial para los países de desarrollo incipiente

Para conciliar la exigencia de un mercado común —mayor intercambio recíproco y especialización mediante la liberalización del comercio intrarregional— con la necesidad de una mayor protección media para los países de desarrollo incipiente y menor productividad, se recomienda un régimen de concesiones especiales. Este constituiría una excepción al principio de la nación más favorecida, en el sentido de que la rebaja o eliminación de derechos que un país más

³“En realidad, el mercado común responde al empeño de crear un nuevo módulo para un intercambio latinoamericano adecuado a dos grandes exigencias: la industrialización y atenuar la vulnerabilidad exterior de estos países” (Prebisch, 1959a: 468).

⁴En 1959 Prebisch publicó su obra *El Mercado Común Latinoamericano*. Este libro integra, por una parte, las ideas desarrolladas por la CEPAL durante el intenso trabajo de asesorar y orientar el proceso de integración en Centroamérica desde 1951, y, por otra, las recomendaciones de un Grupo de Trabajo montado por la Secretaría de la CEPAL para plantear recomendaciones concretas a los gobiernos para constituir un mercado común latinoamericano.

avanzado acordara con un país de desarrollo incipiente, no se extenderían a todos los demás países miembros del mercado común, sino solamente a los de desarrollo incipiente. Esta excepción no sólo beneficia el desarrollo de las economías más atrasadas, sino que permite al país más avanzado ir mucho más lejos en el otorgamiento de concesiones especiales a estas economías si tales concesiones no se extienden a otros países avanzados. Este principio es, precisamente, el que adoptó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) durante la Ronda Tokio y es el que se aplica en el caso de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.⁵

d) *El principio de reciprocidad*

El concepto de reciprocidad se refiere a la importancia de que las importaciones que hagan los países miembros de un mercado común puedan ser financiadas con el producto de sus propias *exportaciones industriales adicionales*, además del de sus exportaciones primarias. Este concepto de reciprocidad es esencial en los planteamientos de Prebisch y de la CEPAL sobre política comercial, y es, por supuesto, generalizable no sólo al intercambio dentro de un mercado común latinoamericano, sino a la integración con cualquier bloque comercial más amplio. De no aplicarse este principio, una política de liberalización comercial no daría impulso a la industrialización como tal, ni al desarrollo de los servicios asociados.⁶

Prebisch señala que, en la práctica, la fuerza competitiva de ciertos países haría que, ante una liberalización del comercio, sus exportaciones prevalecieran en el mercado de otros países me-

nos competitivos, y que es esencial para la dinámica comercial del mercado común (o bloque comercial) que las situaciones de este tipo no provoquen medidas restrictivas. El principio de reciprocidad significa que los países más competitivos deben tomar medidas complementarias de liberalización para estimular sus propias importaciones industriales provenientes de los países de menor desarrollo relativo y menos competitivos.

Otra dimensión de la reciprocidad atañe al hecho de que la protección tiene diferente significado en los países especializados en productos primarios y en los centros industriales. Dado que la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones industriales de la periferia es mayor que la elasticidad-ingreso de la demanda de productos primarios en los centros, un nivel moderado de protección en la periferia es un instrumento para corregir este sesgo. En cambio, la protección de los centros industriales ante importaciones agrícolas y primarias provenientes de la periferia acentúa este sesgo, tiende a retardar el desarrollo de la periferia y a disminuir el ritmo de crecimiento del intercambio mundial.

Otra inferencia hecha por Prebisch de lo anterior es que la reducción de la protección en los centros lleva implícitos elementos de reciprocidad, ya que el incremento resultante en las exportaciones primarias de la periferia va seguido de un aumento correlativo de sus importaciones de productos industriales. Esto ocurre aún sin una disminución de los aranceles en los países periféricos, en virtud de la mayor elasticidad-ingreso de su demanda de importaciones industriales. "El concepto tradicional de reciprocidad, que exige de los países periféricos concesiones aduaneras análogas a las introducidas en los centros, no tiene en cuenta esta *reciprocidad implícita*" (Prebisch, 1959b: 457). Al aumentar la capacidad de importación de la periferia, las concesiones aduaneras recíprocas con los centros industriales podrían deteriorar las posibilidades de desarrollo industrial de esos países en vez de ayudarlos a alcanzar un ritmo más alto de crecimiento.

Dos conclusiones deben destacarse en este punto: a) el concepto de reciprocidad de Prebisch es diferente del concepto tradicional, ya que involucra explícitamente un concepto de balance comercial en el intercambio de productos industriales y, por lo tanto, *un argumento a favor de*

⁵Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo; véase la decisión del 28 de noviembre de 1979, en GATT (1986).

⁶Actualmente, la revolución tecnológica, la expansión del comercio intraindustrial, en servicios, y en actividades que aplican en forma intensiva el conocimiento, y los nuevos patrones en las cadenas de productos y de comercialización/exportación que se están generando, requerirían una reinterpretación de la reciprocidad definida estrechamente en función del saldo comercial en productos industriales. Sin embargo, el concepto sigue siendo valioso ya que enfoca la atención directamente hacia la estructura del comercio exterior y sus efectos sobre el patrón de desarrollo (Antonelli, 1989; Rowthorn y Wells, 1987).

la promoción de exportaciones industriales en los países de menor desarrollo relativo; y b) es claro que la planificación que sugiere Prebisch para orientar el proceso de integración no significa estatizar, ni sustituir los mercados, ni obligar al sector privado a cumplir planes predeterminados; significa aplicar una política comercial y de transición hacia la competitividad internacional progresiva y estratégica, basada en esfuerzos negociados y racionales de llegar a relaciones comerciales cada vez más amplias. Seguidamente se profundiza este último aspecto.

3. Formas progresivas de integración y promoción de las exportaciones industriales al resto del mundo

El sendero de la industrialización y su exigencia de ampliar permanente y sistemáticamente los mercados demandaban, según Prebisch, formas progresivas de integración económica. A su vez, Prebisch señaló que ello requería políticas adecuadas de incentivos y, específicamente, una revisión de los aranceles proteccionistas: "A medida que se avanza en la sustitución de importaciones habrá que ir modificándola [la tarifa aduanera] por la necesidad de dar protección a nuevas industrias sustitutivas y sin perjuicio de las reducciones de derechos que sea posible establecer en las industrias ya existentes" (Prebisch, 1959a: 473).

El escenario dinámico que Prebisch formula es que la sustitución eficiente de importaciones en un mercado común ampliado sirve de puente para pasar a una etapa de intercambio recíprocamente beneficioso de productos industriales con los centros: [...] *el mercado común, al contribuir a la rebaja de los costos, podrá dar impulso decisivo a ciertas líneas de la exportación industrial* (Prebisch, 1959a: 474).⁷ A su vez, la reducción de costos justificaría una reducción de la tarifa media frente al resto del mundo. Esto significa que el mercado común ofrece la oportunidad de negociar como bloque comercial la disminución recíproca de tarifas frente al resto del mundo, lo cual tiene efectos beneficiosos para el comercio internacional.

Sin embargo, ya en 1959 Prebisch observa

que la reducción de costos para una sustitución de importaciones eficiente no se ha dado en suficiente grado porque *al haberse exagerado en muchos casos la política proteccionista mediante restricciones muy pronunciadas —cuando no prohibiciones— a la importación, se ha enrarecido considerablemente la atmósfera de competencia en el mercado interno*. Por lo tanto,

"La vuelta a la tarifa de aduana como elemento de protección, la rebaja de derechos entre los países latinoamericanos, en unos casos y su eliminación en otros, tenderán a restablecer el espíritu de competencia con notorias ventajas para la política de industrialización. Dentro de este nuevo ambiente, el desarrollo gradual de una corriente de exportaciones industriales al resto del mundo podría ser uno de los objetivos de la política comercial latinoamericana. [...] Se conciben así formas recíprocamente ventajosas de intercambio industrial muy diferentes, por su significado, del intercambio tradicional de materias primas por productos elaborados". No obstante, para ello "será necesaria una readaptación de la política comercial a las nuevas condiciones de la realidad. Sin ella, el mercado común latinoamericano no podrá por sí mismo alentar el intercambio con los grandes centros" (Prebisch, 1959a, 474-475).⁸

En 1964 Prebisch vuelve sobre el tema y argumenta lo siguiente: "Es indudable que la industrialización basada en la sustitución de importaciones ha contribuido notablemente a la elevación del ingreso en los países en desarrollo, pero lo ha hecho en grado mucho menor del que pudo haberse conseguido con una política racional que combinara juiciosamente la sustitución de importaciones con las exportaciones industriales" (Prebisch, 1964: 248).

En conclusión, en la visión de Prebisch, el mercado común no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para facilitar la industrialización y el avance hacia nuevas formas de integración en la economía mundial basadas en la competitividad

⁷Este escenario fue formalizado por Paul Krugman en su artículo sobre la sustitución de importaciones como promoción de las exportaciones, en Kierzkowski (1984).

⁸En cuanto al incremento de las exportaciones industriales al resto del mundo, en 1959 Prebisch observó que "esto es lo que está ocurriendo precisamente con los países de Europa occidental en el mercado de los Estados Unidos. Más aún, hay países asiáticos que están desarrollando ahora su exportación textil a países europeos" (Prebisch, 1959a: 473).

internacional y el intercambio recíproco en productos industriales con los centros.

4. *La aplicación del modelo de la CEPAL en Centroamérica*

Gran parte de las críticas que se han formulado a la sustitución de importaciones suponen que la estrategia cepalina se probó y fracasó. Sin embargo, a la luz de lo planteado en párrafos anteriores, es claro que, excepto el elemento central de promover la industrialización basándose en el mercado regional, el modelo de la CEPAL no se siguió en Centroamérica.⁹

En primer lugar, en el origen del proceso, los principios de gradualidad y reciprocidad planteados por la CEPAL para orientar y planificar la transición hacia la zona de libre comercio, fueron descartados a favor de una transición rápida basada en el libre comercio detrás del arancel externo común. Por lo tanto, la dinámica económica que se generó y, en consecuencia, la distribución de costos y beneficios dentro del mercado común, quedaron determinadas sólo por uno de los componentes previstos por la CEPAL en el proceso: el libre mercado y las decisiones privadas de los inversionistas. El otro elemento complementario, que ponía énfasis en la planificación de la producción y de la inversión a nivel regional con el fin de enfrentar el problema de los países de menor desarrollo relativo, se perdió con este enfoque.

En segundo lugar, y posiblemente aún más importante, la política comercial externa del Mercado Común Centroamericano en las últimas tres décadas tampoco siguió la estrategia planteada por Prebisch y la CEPAL: se exageró la protección, los incentivos no fueron revisados oportunamente, se enrareció el ambiente competitivo interno y no se promovieron las exportaciones industriales al resto del mundo. Es decir,

⁹A esta conclusión han llegado varios analistas del proceso de integración en Centroamérica. Por ejemplo, Eduardo Lizano (1980) expresa que existe una política interna, que se ha seguido durante muchos años, que no tiene que ver con el modelo de la CEPAL. Alfredo Guerra-Borges (1988: 19) sostiene que "las decisiones finales se apartaron por completo de las ideas originales propuestas por la CEPAL". Bulmer-Thomas (1989) señala que los problemas del MCCA se deben más bien a políticas inadecuadas que a la sustitución de importaciones *per se*.

lejos de planificarse y adaptarse dinámicamente a las nuevas condiciones, la estructura de incentivos quedó congelada y relativamente estática por 25 años.

Tercero, tampoco se amplió suficientemente el mercado interno con políticas redistributivas, de reforma agraria, y otras reformas sociales tal como había propuesto la CEPAL. Por último, el objetivo de que la integración sirviera como una forma de capacitar a la región para participar competitivamente en los mercados mundiales se cumplió en la medida en que el parque industrial existente y el aprendizaje tecnológico logrado son precisamente la base sobre la que se puede dar el desarrollo exportador de los años noventa. Sin embargo, la crisis de los años ochenta ha destruido parte de esta capacitación y aprendizaje.

Puede concluirse que buena parte de los problemas que caracterizaron a la sustitución de importaciones en el esquema del Mercado Común Centroamericano se deben no al modelo de la CEPAL, sino más bien a que no se siguieron sus recomendaciones. Lejos de estar históricamente superadas, las ideas originales de Raúl Prebisch sobre política comercial, sobre la forma de combinar eficientemente la integración económica y la competitividad internacional, el mercado común y las exportaciones industriales al resto del mundo, están vigentes y pueden ser fuente de inspiración para el replanteamiento de la estrategia de desarrollo y de integración económica en que la región centroamericana está actualmente involucrada.

Existen varias razones para tener un optimismo moderado respecto del desarrollo y la integración económica centroamericana en la década de 1990.

La primera de ellas es que, en el plano político, el progreso alcanzado por los gobiernos en el campo de la paz y la democracia ha fortalecido la fe en los resultados del diálogo y de la negociación, y de la tenacidad de los gobiernos en continuar los esfuerzos por un sendero genuinamente centroamericano.¹⁰ Venciendo grandes obstáculos

¹⁰Guido Fernández (1989), presenta una visión desde dentro de estos esfuerzos, particularmente sobre la génesis y desarrollo del plan de paz del Dr. Oscar Arias, Presidente de Costa Rica (1986-1990), que fue la base para los acuerdos de Esquipulas I y II.

los, los esfuerzos realizados durante los años ochenta culminaron en las reuniones de Esquipulas I y II donde, aparte de reafirmar su decisión de hacerse cargo de su propio destino, los presidentes centroamericanos formalizaron compromisos en materia de amnistía, cese del fuego, consolidación de la paz, limitación de los armamentos, democratización y elecciones libres, y respeto a los derechos civiles y políticos, atención a desplazados y refugiados y aceleración del desarrollo. Desde principios de 1989 ha habido elecciones libres en cinco países. En la última década nunca había habido tanta homogeneidad democrática y política, ni mayor situación de paz, aunque ciertamente en varios países la situación es vulnerable.

La segunda razón para ser optimistas es la decisión de los gobiernos de concentrar esfuerzos en el campo del desarrollo, combinada con las oportunidades que se están abriendo a raíz de los cambios radicales acaecidos en la economía internacional. En la reunión de Montelimar, Nicaragua, celebrada el 3 de abril de 1990, los presidentes centroamericanos reafirmaron la tesis de que la paz, la democracia y el desarrollo son inseparables, y decidieron que, en vista del progreso alcanzado en el logro de las dos primeras, había llegado el momento de concentrar la atención y las energías en el tercero, es decir, en el desarrollo y la reconstrucción económica, para lo cual se reunieron de nuevo en Guatemala en junio, por primera vez en una Cumbre Económica exclusivamente dedicada a este tema.¹¹

Como lo ha señalado el informe de la Comisión Sanford, a partir del Acuerdo de Esquipulas II los centroamericanos han realizado un esfuer-

zo extraordinario para coordinar sus medidas y propuestas. Ese proceso, que comprende desde reuniones de los presidentes y vicepresidentes hasta cónclaves regionales de numerosas asociaciones privadas, refleja el entusiasmo por la integración y ha sentado algunas bases para institucionalizar la coordinación entre los gobiernos (INCEP, 1989). La cumbre económica adoptó el Plan de Acción Económico de Centroamérica, que incluye los siguientes compromisos y directrices, algunos de los cuales se analizan más adelante:

- Establecer el nuevo sistema regional de pagos y ejecutar el Programa de Desmantelamiento de los Obstáculos al Comercio Centroamericano, los cuales ya están diseñados, negociados y listos para entrar en operación.
- Impulsar un programa de construcción y reconstrucción de infraestructura física que apoye la integración comercial, con miras al desarrollo integral hacia adentro y hacia afuera.
- Estrechar la coordinación regional en materia de comercio exterior, inversión extranjera y turismo, incluidas acciones coordinadas de incorporación y participación en el GATT.
- Fomentar los procesos de concertación, consulta y participación entre los gobiernos y los diversos sectores sociales.
- Impulsar una política de reconversión industrial gradual y selectiva a nivel regional.
- Apoyar la transformación de empresas estatales, fomentando una amplia tenencia de acciones y la democratización económica.
- Dar un plazo de tres meses para elaborar una política agrícola coordinada.
- Dar un plazo de seis meses para diseñar una política y un programa regional en ciencia y tecnología que apoyen la nueva estrategia conjunta frente a terceros mercados.
- Promover la coordinación de los procesos de ajuste macroeconómico.
- Impulsar programas de compensación social al ajuste económico.
- Establecer un foro de consulta y coordinación en materia de deuda externa.

Una tercera razón para ser optimistas es la voluntad y el interés del sector empresarial centroamericano, cada vez más organizado y articulado, en avanzar en los aspectos comprendidos

¹¹En los preparativos de esta reunión y en la elaboración del enfoque de los gobiernos participaron muy activamente, además de los ministerios de economía, diferentes organismos de integración y la CEPAL como Secretaría Técnica de la comisión interinstitucional. Véase CEPAL (1990b), documento elaborado por la Comisión Interinstitucional para el Cumplimiento de las Decisiones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, integrada por la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA), el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) y la CEPAL.

en el Plan de Acción Económico de Centroamérica y aún más allá. El sector empresarial, integrado regionalmente en la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá, propuso a los presidentes centroamericanos en la cumbre económica, establecer una comunidad económica del Istmo Centroamericano mediante la adopción de una estrategia regional de desarrollo económico-social; desarrollar un proyecto en forma conjunta entre los sectores productivo y público y los organismos regionales, para el diseño y operación de la comunidad económica del Istmo Centroamericano; integrar a Panamá a esta comunidad (Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá, 1990).

Las nuevas bases para el proceso de integración que han ido surgiendo del proceso técnico y de diálogo pueden sintetizarse en los elementos siguientes:

Integración para la inserción internacional. La integración debe ser replanteada de manera que sea funcional y complementaria para una estrategia basada en la competitividad internacional y para una mayor integración de las economías centroamericanas a los mercados mundiales. Tal vez la tesis más importante que mantienen los gobiernos y los sectores privados centroamericanos, y que fue reiterada por ambos en la cumbre económica, sea que la integración económica, definida sobre nuevas bases, es compatible y funcional para esta nueva estrategia. Como se señaló antes, para Prebisch la incorporación gradual y negociada a las relaciones comerciales cada vez más amplias es la clave del progreso. La estrategia prebischiana o cepalina concebía el mercado común no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para facilitar el avance hacia *nuevas formas de integración a la economía mundial basadas en la competitividad internacional y el intercambio recíproco de productos industriales con los centros.*

Puede argumentarse que precisamente a causa de la industrialización lograda por el Mercado Común Centroamericano, a pesar de todas sus limitaciones y del retroceso de la década de 1980, en los años noventa Centroamérica puede sacar provecho de esa mayor integración a los centros industriales que anticipaba Prebisch. Este tema se desarrolla en la sección iv.

Planes globales versus concertación. Deben abandonarse los enfoques totalizantes, los programas globales y comprensivos, con su riesgo de

demasiada abstracción y grandiosidad, y los modelos lineales de la teoría clásica de la integración económica, que contemplaban etapas sucesivas hacia una integración cada vez más estrecha. Esta perspectiva debe sustituirse por una racionalidad más adaptativa, y por un enfoque más pragmático que reconozca la heterogeneidad de las condiciones, respete las orientaciones estratégicas nacionales y trate de lograr avances parciales mediante el estímulo permanente hacia procesos de concertación que vayan descubriendo las áreas de acción común.¹² La concertación, dentro y entre países, define todo un estilo de planificación y es la base para hacer viable un programa regional de desarrollo con integración. Como lo ha expresado la CEPAL:

“Parecería conveniente perfeccionar y consolidar lo que existe, avanzar donde se pueda [...] e ir consolidando una urdimbre de esfuerzos integradores en vez de tratar de responder a una imagen preconcebida que exige el cumplimiento lineal de compromisos hasta llegar a una meta final” (CEPAL, 1990a: 164).

Expectativas realistas. La integración debe verse como un proceso de apoyo a las orientaciones estratégicas nacionales y a los esfuerzos internos, y no a la inversa. Varios autores han señalado que la crisis del mercado común fue más de expectativas que de logros (Rosenthal, 1983; Lizano, 1989; Fuentes, 1989). Se pusieron demasiadas esperanzas en el proceso de integración y se llegó a considerar a ésta como sinónimo de desarrollo, cuando en realidad la integración no podía resolver los problemas para los cuales no estaba diseñada. Como resultado, los problemas de las sociedades y economías centroamericanas llevaron al desencanto con la integración, lo que a su vez generó una serie de mitos y percepciones equivocadas que atribuían a la integración una serie de “males”: la distribución desigual del ingreso; el mantenimiento de la tenencia concentrada de la tierra; la penetración de empresas transnacionales; la protección excesiva; y otros fenómenos que, como ha señalado Fuentes, en realidad hubieran ocurrido en mayor o menor medida con el

¹²Este enfoque ha sido planteado por varios analistas. Véase Guerra-Borges (1988), Lizano (1989), CEPAL (1990).

mercado común o sin éste (Fuentes, 1989: 19). La solución de muchos de los problemas del desarrollo dependen, en primer lugar, de las políticas económicas y sociales internas, para las cuales la integración y las acciones conjuntas pueden ser un apoyo pero no un sustituto.

Definida sobre estas nuevas bases, la integración puede ser funcional para la nueva estrategia de desarrollo basada en la competitividad internacional y en la mayor integración a los mercados mundiales, por dos conjuntos de razones fundamentales:

Primero, en la medida en que se pueda reactivar significativamente el comercio entre los países miembros del mercado común y se armonicen ciertos aspectos de las políticas macroeconómicas, existe una simbiosis entre la demanda regional y la demanda de los mercados externos, que puede manifestarse de varias formas: i) para una serie de industrias ya establecidas de sustitución de importaciones, el mercado regional permitiría cubrir una alta proporción de los costos fijos de producción y exportar a costos marginales; ii) el mercado regional puede ser un campo de prueba para innovaciones en materia de productos y procesos con menor costo y riesgo, de manera que en una segunda etapa se penetre en los mercados extrarregionales; iii) el mercado regional brinda mayores oportunidades de complementariedad y especialización para desarrollar y explotar ventajas competitivas que cada

una de las economías por separado; y iv) finalmente, se vislumbra un amplio campo para las acciones conjuntas de apoyo al mejoramiento de la competitividad a nivel regional, entre las que se pueden citar: esquemas de exportación conjunta, atracción selectiva de inversiones, uso común de las zonas francas, mejoramiento de la infraestructura común, desarrollo y fortalecimiento de una política regional de ciencia y tecnología, desarrollo de un mercado regional de consultorías especializadas, coordinación de las políticas agrícolas, movilidad de capitales y fuerza de trabajo, etc.¹³ Algunas de estas acciones de apoyo a la competitividad se examinan en la sección v.

Segundo, si actúan conjuntamente, existen ventajas estratégicas en el campo de las negociaciones comerciales, financieras y de cooperación internacional que los países de la región podrían obtener de otros países o bloques económicos —ventajas que sería difícil o imposible obtener a base de acciones individuales. En la sección iv se analizan las ventajas de las estrategias conjuntas de inserción en los mercados mundiales.

Pero antes debe hacerse hincapié en que una condición previa para avanzar hacia el desarrollo regional con integración es lograr reactivar significativamente el comercio intrarregional en el corto plazo, cuyas perspectivas se revisan a continuación.

III

La reactivación del comercio intrarregional

La reactivación del Mercado Común Centroamericano depende de varios elementos básicos. En primer lugar, del éxito en aumentar los ingresos de divisas; en segundo lugar, del restablecimiento de la fluidez en el sistema de pagos y la libre convertibilidad; y en tercer lugar, del desmantelamiento o reducción significativa de las restricciones comerciales que los países centroamericanos aplicaron durante los años ochenta. Los últimos dos elementos forman parte del Plan para el Relanzamiento del Comercio Intracentroameri-

cano, acordado entre los países del Istmo y la Comunidad Económica Europea.

1. Aumento de la disponibilidad de divisas

A pesar del grado de industrialización alcanzado, la región aún sigue muy especializada en productos primarios, y hay evidencia clara de que la dinámica de su crecimiento viene dada por el

¹³Véase Rodríguez (ed.) (1990) y CEPAL (1990a).

ritmo de crecimiento de sus exportaciones primarias (Siri, 1980). Una caída de los ingresos por concepto de exportaciones se traduce rápidamente en tensiones sobre los sistemas financieros internos, agotamiento de las reservas de divisas, menor demanda efectiva, menores importaciones y menor comercio intrarregional.

Por lo tanto, la captación de divisas mediante la exportación de productos primarios tradicionales (bananas, café, carne, algodón, azúcar) y no tradicionales (melones, plantas ornamentales, papayas, piñas, etc.) es la clave para mantener el nivel de actividad y de comercio intrarregional en el mercado integrado, además de que está en línea con las ventajas comparativas dadas por la dotación de recursos naturales de la región. En Nicaragua, por ejemplo, una de las formas más rápidas de captar divisas y de dar empleo es la reconstrucción de la capacidad exportadora de productos tradicionales. Costa Rica, a pesar del rápido crecimiento de sus exportaciones no tradicionales en respuesta a los incentivos a estas exportaciones, ha puesto en ejecución un plan de fomento bananero que tiene como meta aumentar las ventas externas de este producto de 60 millones a 90 millones de cajas, y continúa con los programas de mejoramiento de la productividad y calidad en la producción de café y de otros productos.

La disponibilidad de divisas también se verá muy favorecida con esquemas audaces para la reducción de la carga de la deuda.¹⁴ Recientemente, Costa Rica sentó un precedente con la recompra de una parte importante de su deuda con los bancos comerciales en el contexto del Plan Brady. Uno de los componentes de la iniciativa Bush son precisamente las acciones concertadas en esta área. El Plan de Acción Económico de Centroamérica contempla el establecimiento de un foro de consulta y coordinación a nivel regional en materia de deuda externa.

2. *Nuevo sistema de pagos y solución de las deudas intrarregionales*

El Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) y las autoridades económicas centroamericanas han venido considerando varias propuestas en

este campo.¹⁵ Con la asistencia técnica y financiera de la Comunidad Económica Europea actualmente se dispone de dos mecanismos básicos: un nuevo Sistema Centroamericano de Pagos, el cual entrará en operación el 1 de octubre de 1990; y un Fondo Especial en Divisas a favor de los países deficitarios crónicos en el comercio intrarregional y de menor desarrollo relativo (Nicaragua y Honduras).

Con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Consejo Monetario Centroamericano está trabajando en una solución al problema de las deudas antiguas acumuladas, el cual los gobiernos han acordado separar del funcionamiento del nuevo Sistema Centroamericano de Pagos.

Este nuevo sistema reactiva la Cámara de Compensación Centroamericana, pero con nuevas características que la hacen aceptable para todos los países. El sistema se nutre de dos fuentes de recursos: un Fondo de Apoyo a las Exportaciones Intrarregionales, constituido por un aporte de divisas de 120 millones de unidades monetarias europeas por parte de la Comunidad Económica Europea, el cual financiará parcialmente las necesidades de divisas por componente importado extrarregional de las empresas regionales que exporten a la región; y una red de líneas de crédito entre los bancos centrales participantes. Para cada banco central se establece una "cuota" que es el máximo de débito o crédito que el banco puede utilizar. Los saldos mensuales de la compensación multilateral son financiados por los bancos acreedores del sistema mediante "préstamos automáticos". Los saldos deudores en cada período mensual de compensación tienen un límite de un octavo de la cuota del banco respectivo.

El préstamo automático máximo que puede recibir un mismo banco corresponde al monto de su cuota, pero antes de alcanzar tal monto el banco podrá proceder a solicitar al Consejo Mo-

¹⁴Sobre el endeudamiento de los países centroamericanos, véase Feinberg (1989) y Caballeros (1987).

¹⁵Entre éstas se incluyeron el mecanismo del Derecho de Importación Centroamericano, el Mecanismo Paralelo y el Fondo Especial para el Comercio Intrarregional. La descripción del Sistema Centroamericano de Pagos está basada en un documento del Consejo Monetario Centroamericano (1990), el Acuerdo Marco para el Relanzamiento del Comercio Intracentroamericano, y en conversaciones con el licenciado Carlos Luis Solórzano, del Consejo Monetario, a quien se agradecen sus aclaraciones sobre estos puntos.

netario, que está a cargo de la administración superior del sistema, un "préstamo especial", el cual conlleva un análisis detallado de la situación económica del respectivo país y del esfuerzo de ajuste en relación con sus socios comerciales regionales. Los préstamos especiales, que también tienen como límite máximo el monto de la cuota, se emplearán en su totalidad para cancelar el saldo de los préstamos automáticos, de manera que el banco respectivo pueda continuar operando en el sistema como al inicio.

Los recursos en divisas del Sistema Centroamericano de Pagos se emplean en operaciones de canje por monedas nacionales de la siguiente manera: el 10% de los pagos por exportaciones canalizadas por medio de este sistema en cada período mensual de compensación es puesto a la orden del banco central del país exportador con cargo al Fondo de Apoyo a las Exportaciones Intrarregionales. Cada banco central, al recibir los fondos de esta entidad, procederá a acreditar a favor del Sistema Centroamericano de Pagos el monto equivalente en su moneda nacional. Todas las tenencias de monedas generadas de esta manera constituyen el Fondo de Contrapartida. Los préstamos automáticos son financiados con cargo a la red de líneas de crédito, en tanto que los préstamos especiales se financian con cargo al Fondo de Contrapartida.

El nuevo Sistema Centroamericano de Pagos presenta varias ventajas: i) desliga el problema de las deudas antiguas acumuladas entre los países del nuevo mecanismo de pagos; el problema de las deudas acumuladas es atacado con otro instrumento; ii) maneja las relaciones acreedor-deudor multilateralmente, haciendo que cada banco central sea deudor o acreedor del Sistema, y no de otros bancos, con lo que se evitan los roces bilaterales que tanto afectaron en el pasado la actividad de la Cámara; iii) cuenta con un fondo de divisas, el Fondo de Apoyo a las Exportaciones Intrarregionales, que permite dar apoyo a los países para que enfrenten el componente importado asociado con sus exportaciones; iv) financia en forma programada los saldos resultantes y permite la reestructuración de las deudas según un sistema que permite "sugerir" ajustes en la política macroeconómica de cada país en función de los resultados comerciales; y v) fomenta las exportaciones hacia la región vía incentivos específicos en forma de disponibilidad

de divisas, lo cual se verá complementado con el Fondo Especial en Divisas.

El Fondo Especial en Divisas, con una dotación inicial de 30 millones de unidades monetarias europeas, a favor de los países deficitarios crónicos en el comercio intrarregional y de menor desarrollo relativo, está previsto como un mecanismo para fortalecer el sector productivo, aumentar sus exportaciones y reforzar así la viabilidad del Sistema Centroamericano de Pagos, y favorecer la eliminación gradual de las restricciones al comercio. Financiará el capital de trabajo y la compra de insumos extrarregionales para las empresas y actividades que puedan mejorar la oferta exportable.

3. Programa de desmantelamiento de los obstáculos al comercio¹⁶

Este programa, cuya ejecución inmediata fue aprobada en la cumbre económica como un paso previo a la entrada en vigor del Sistema Centroamericano de Pagos, incluye, entre otros, los siguientes compromisos con plazos definidos de ejecución:

- Establecer un tipo de cambio entre el peso centroamericano y la respectiva moneda nacional, que sea realista y no discriminatorio.
- Costa Rica, El Salvador y Guatemala se comprometen a anular la disposición de no vender divisas para las importaciones provenientes de Nicaragua; y Costa Rica, El Salvador y Honduras, la que obliga el pago anticipado para las exportaciones hacia Nicaragua.
- Eliminar, en todos los países, los permisos o licencias de los bancos centrales como requisito para las importaciones y exportaciones desde y hacia Centroamérica cuyo pago se canalice por medio del Sistema Centroamericano de Pagos. Asimismo, estas transacciones no estarán sujetas a adelantos ni depósitos previos o de garantía.
- Hacer multilaterales los convenios bilaterales de comercio de Honduras con el resto de los países, con la meta de llegar al libre comercio

¹⁶Véase el anexo 3 del convenio de financiamiento entre la CEE y los países del Istmo Centroamericano, 30 de abril de 1990.

- conforme al Tratado General de Integración Económica Centroamericana a finales de 1992.
- Suprimir las cuotas y otros controles cuantitativos para los productos originarios de Centroamérica así como todas las sobretasas a la importación que afecten el comercio intrazonal y no establecer otras nuevas.
 - Finalmente, existe una serie de compromisos

de eliminación de las barreras no arancelarias relacionadas con los obstáculos al transporte; de mejoramiento de las instalaciones físicas, las facilidades de comunicación y de agilización de los trámites en los puestos fronterizos, así como de coordinación de las normas, reglamentaciones y procedimientos aplicables en materia de sanidad animal y vegetal.

IV

La estrategia de apertura y de inserción internacional

El objetivo de una mayor inserción de las economías centroamericanas en los mercados mundiales plantea una gran necesidad de pensamiento y de decisiones estratégicas para los gobiernos y los sectores privados centroamericanos. La economía internacional está atravesando el período de cambios políticos, económicos y tecnológicos más acelerados y profundos desde la segunda guerra mundial. Una dimensión de este proceso es la formación y fortalecimiento de grandes bloques de consumo y producción a escala mundial. La reunificación de Alemania y la apertura de los países de Europa oriental se suman al programa para 1992 de la Comunidad Económica Europea para fortalecer y ampliar enormemente el bloque europeo con nuevas ventajas competitivas. Sólo el plan para 1992 significa un mercado común integrado con cerca de 380 millones de personas. En Asia se ha venido consolidando un bloque comercial con Japón y los "pequeños tigres" a la cabeza, y una segunda línea de plataformas exportadoras (China, Filipinas, Tailandia, Indonesia, Malasia), cuyas ventajas competitivas han sido fuente de roces con los Estados Unidos y Europa.¹⁷

Los retos planteados a nivel global por la formación de estos bloques económicos han esti-

mulado a los Estados Unidos a profundizar las relaciones económicas y estratégicas en su propio continente. Por una parte, está en proceso la formación de un bloque norteamericano con el acuerdo entre los Estados Unidos y Canadá, al cual se incorporará la segunda economía más grande de América Latina, México, según se ha anunciado recientemente. Por otra parte, el 27 de junio de 1990 el gobierno norteamericano propuso la Iniciativa para las Américas, sustentada en tres pilares: la expansión del comercio, el aumento de las inversiones y la reducción de la carga de la deuda. En cuanto al comercio, el objeto último propuesto es la formación de una zona de libre comercio a nivel continental, iniciando de inmediato avances parciales para dismantelar las restricciones al comercio a través de acuerdos bilaterales y subregionales, y de esfuerzos concertados en el GATT. El texto de la iniciativa Bush expresa que cambios de tan largo alcance podrían tomar años de preparación y duras negociaciones, pero que la recompensa en términos de prosperidad mutua vale todos los esfuerzos (Bush, 1990).

¿Qué implicaciones tienen todos estos cambios para Centroamérica y cómo sacar el máximo provecho de ellos? ¿Debe insistirse en la consolidación de un solo mercado común latinoamericano o es más conveniente para Centroamérica y el Caribe en el futuro inmediato redefinir los términos de su integración con el bloque norteamericano, ahora ampliado con México, sin me-

¹⁷Véase Ernst (1989), Gereffi (1989), Hillcoat y Quenan (1989), "Reshaping Europe" *Business Week*, diciembre, 1988.

noscabo de esquemas comerciales y financieros atractivos con el resto de América Latina? ¿Qué papel desempeñan las relaciones comerciales y financieras con los bloques europeo y asiático? Estas son algunas de las preguntas de mayor vigencia actualmente, sobre las que cabe hacer los siguientes comentarios.

1. *Ajustes en la estrategia comercial*

En los años ochenta la integración de Centroamérica a los mercados mundiales se caracterizó por políticas individuales y unilaterales de apertura y liberalización comercial, en algunos casos en el contexto de programas de ajuste estructural negociados individualmente con organismos internacionales, y por un esquema colectivo de mayor integración al bloque norteamericano de carácter más bien pasivo, basado en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Puede argumentarse que ambos elementos constituyen una estrategia relativamente ineficiente de integración al mercado mundial y, asimismo, que Centroamérica se beneficiaría de los siguientes ajustes en su estrategia comercial: la negociación conjunta de su estrategia de apertura frente a otros bloques comerciales y en el seno del GATT; y una mayor integración económica con los Estados Unidos y el bloque norteamericano, pero según un esquema diferente a la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.¹⁸

Con respecto al primer elemento, en la década de 1990 es de esperar que continúen los procesos de apertura y liberalización comercial de todas las economías centroamericanas, ya que son parte de la nueva estrategia de promoción de exportaciones que todos los países de la región han adoptado. Sin embargo, en la medida en que la apertura se efectúe unilateralmente se desperdiciaría la oportunidad de negociar concesiones comerciales y financieras beneficiosas, en particular, por parte del bloque norteamericano. México, por ejemplo, liberalizó unilateralmente su economía y al hacerlo, perdió parte del poder negociador que hubiera tenido si a cambio de la liberalización hubiera negociado concesiones por parte de los Estados Unidos en el marco del acuerdo comercial recientemente anunciado. Un

argumento semejante se aplica en el caso de la incorporación al GATT y la participación en la Ronda Uruguay.¹⁹

Por otra parte, las diversas evaluaciones sobre las repercusiones comerciales de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe coinciden en lo limitado de este esquema como instrumento para promover las exportaciones industriales y agrícolas de Centroamérica y el Caribe a los Estados Unidos. Salazar y Vargas (1989: 219) encuentran que cinco años después de la aplicación del plan, las exportaciones hacia los Estados Unidos provenientes de las naciones firmantes de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe muestran una tendencia declinante. Ray (1987) argumenta y muestra que la Iniciativa para la Cuenca del Caribe no logra promover las importaciones de bienes de consumo y de productos agrícolas de la región y desestimula sistemáticamente las importaciones de productos textiles. Tucker (1989: 361) concluye que se esperaba que con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, y mediante el consiguiente quiebre de las cadenas que restringen el comercio, se desarrollaría el pleno potencial económico de la región. Agrega que, por desgracia, y no sorprendentemente, el "desentramamiento" del comercio ha producido resultados mínimos.

En parte por estos resultados limitados, recientemente Stephen Lande y Nellis Crigler (1990) hicieron una propuesta innovadora que consiste en transformar la Iniciativa para la Cuenca del Caribe en un acuerdo de comercio justo con los Estados Unidos, que cambie la relación de este país con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe de una relación donante/beneficiario a una alianza económica estratégica. Algunas otras razones que justificarían esta decisión estratégica son las siguientes:

a) Aunque la iniciativa Bush recientemente anunciada compensa los temores de una posible disminución del interés privado y público de los Estados Unidos en la región, según el análisis de Lande y Crigler, en la economía internacional subyacen tendencias que pueden reducir el atractivo de invertir en los países centroamericanos. La apertura de Europa del este representa

¹⁸La I.C.C. ha sido evaluada por Ray (1987), Tucker (1989), Rodríguez y otros (1989), y Salazar y Vargas (1989).

¹⁹Véase SIECA (1988), De la Ossa (1988) y Lobo (1987).

una amenaza, en la medida en que estos países tengan niveles de salario competitivos con los centroamericanos, una fuerza de trabajo capacitada, una base industrial relativamente desarrollada y acceso al mercado europeo integrado, todo lo cual los hace atractivos para la inversión estadounidense, europea y japonesa, y reduce los recursos que de otra manera podrían ser invertidos en Centroamérica. Además, como lo ha reiterado la Comisión Sanford, existe la posibilidad de que, una vez concluidas las actividades bélicas, al no constituir ya Centroamérica una zona de crisis geopolítica, se suspenda la asistencia económica externa y se cierren las puertas a las exportaciones de productos centroamericanos (INCEP, 1989).

b) En segundo lugar, a menos que Centroamérica aproveche conjuntamente su poder de negociación, el margen de la región para obtener preferencias comerciales puede verse reducido por la extensión de preferencias comerciales a los países del este Europeo, y a México, y por otras concesiones globales en el contexto de la Ronda Uruguay. Incluso este margen puede verse reducido por la iniciativa Bush misma, en la medida en que este plan sea aprovechado por otros países latinoamericanos de mayor peso económico y político. Esto sugiere la importancia de efectuar negociaciones conjuntas y de establecer mecanismos para profundizar la condición preferencial de la región centroamericana con el bloque norte, con la Comunidad Económica Europea y en el contexto del GATT.

En síntesis, la negociación conjunta de la apertura comercial en el marco de un acuerdo, ya sea de "comercio justo" como el que proponen Lande y Crigler, o una variante de éste en el contexto del Plan Bush, tendría varias ventajas:

- Permitiría coordinar los procesos de apertura y lograr a cambio concesiones beneficiosas para la región, profundizando la condición preferencial de la región centroamericana con el bloque norte y potencialmente con otros bloques económicos.
- Aseguraría una transición ordenada, con consultas frecuentes al sector privado centroamericano, y que tomara en cuenta para el ritmo de la apertura el aumento de competitividad.
- Evitaría la vulnerabilidad y asimetría de esquemas como la Iniciativa para la Cuenca del

Caribe que al dar concesiones unilaterales también permiten al "donante" eliminar o modificar estas preferencias unilateralmente.

- Todo lo anterior crearía una mayor seguridad en la relación comercial y económica y un mejor ambiente para la inversión que los procesos de apertura individuales y descoordinados.
- Permitiría hacer revisiones periódicas y renegociaciones que ampliaran los beneficios del acuerdo y que incluyeran otros temas como el de la inversión, las barreras no arancelarias o la asistencia financiera.

2. La tecnología y los patrones de integración mundial y regional

La tendencia a la constitución de bloques de consumo y producción no obedece sólo a factores geopolíticos, sino también económicos y tecnológicos. La revolución tecnológica actual, basada en la información, el conocimiento, la flexibilidad y la capacidad de adaptación, exige una revolución en las formas de organización para sacar máximo beneficio de las nuevas tecnologías. Los impactos son de tal magnitud que se argumenta que vivimos en la transición hacia un nuevo paradigma tecnoeconómico y organizativo al que se asocian nuevos modelos gerenciales y de organización y que demanda cambios globales en la sociedad. Coexisten varias interpretaciones y un amplio debate sobre las consecuencias de este nuevo paradigma para los países periféricos, sus posibilidades de cerrar la brecha tecnológica, y la manera de adaptarse exitosamente a las oportunidades que está creando el rápido reajuste en las ventajas comparativas y absolutas provocado por las nuevas tecnologías (Ernst, 1989; Antonelli, 1989; Pérez, 1986, 1988).

La perspectiva más optimista²⁰ plantea que, particularmente para los países que ya hayan alcanzado cierto grado de desarrollo industrial y cuenten con una masa crítica de habilidades y conocimientos en su fuerza de trabajo, las nuevas tecnologías y el período de transición entre los paradigmas abren "ventanas de oportunidad" para "saltar etapas" y para vincularse a la presen-

²⁰Antonelli (1989); Pérez y Soete (1988).

te revolución industrial aunque no se haya logrado hacerlo a la anterior.

La competitividad en muchos productos y sectores dinámicos se basa, cada vez más, en factores no relacionados con los precios (diseño, innovación y diferenciación de productos) y de demanda (calidad). Por otra parte, los factores de oferta tradicionales (economías de escala, producción en masa y lineal de productos homogéneos) son totalmente redefinidos bajo el nuevo paradigma. La escala de planta, por ejemplo, en muchos casos se independiza del tamaño de los mercados. Es posible lograr niveles muy altos de eficiencia, fabricando una amplia gama de productos distintos, con frecuentes cambios de modelo y volúmenes variables. Esto transforma los factores determinantes de la competitividad y redefine las barreras de entrada, reduciéndolas en muchos productos y procesos, lo cual hace posible la proliferación de empresas pequeñas y medianas con alta capacidad competitiva. Adquieren gran importancia las "economías de cobertura" (optimización de la gama de productos), las "economías de localización, tiempo y movimiento" (basadas en cercanía, velocidad de respuesta, integración de las fases diseño-producción-administración, manejo "justo a tiempo" de las existencias y de la entrega de pedidos, etc.), y las "economías de especialización" (basadas en nichos estrechos de mercado).

La transición actual hacia un nuevo paradigma tecnoeconómico y organizativo lleva a plantear dos puntos de interés para la estrategia de transformación productiva y la integración de Centroamérica a la economía mundial.

Primero, se justifica el optimismo respecto a las posibilidades de estimular la difusión del progreso técnico y el desarrollo tecnológico en Centroamérica. La propagación del nuevo paradig-

ma en el sistema productivo exige la reconversión y reestructuración de las industrias bien consolidadas también en los países desarrollados: los productos ya establecidos son rediseñados, aparecen nuevos productos e industrias, partes importantes del parque industrial existente se vuelven obsoletas técnica y organizativamente. Es decir, las exigencias de aprendizaje tecnológico y reconversión industrial no se dan sólo en los países en desarrollo, sino también en los desarrollados. Pérez y Soete argumentan que durante los períodos de transición entre los paradigmas hay dos tipos de condiciones favorables para cerrar la brecha tecnológica. Primero, hay tiempo para aprender mientras todos los demás lo están haciendo; segundo, dado un nivel razonable de capacidad productiva y ventajas de localización, y una dotación suficiente de recursos humanos calificados en las nuevas tecnologías, se abre una ventana temporal de oportunidad, con bajas barreras de entrada donde más importa (Pérez y Soete, 1988: 477).

Segundo, los factores tecnológicos mencionados influyen en la formación de bloques económicos que integren centros y periferias con cercanía geográfica, y son determinantes de la competitividad internacional de regiones como Centroamérica y la Cuenca del Caribe. Los grandes polos de crecimiento e innovación mundial seguirán estando en los bloques de países desarrollados; sin embargo, ante la perspectiva tecnológica planteada aquí, si se dan las condiciones internas en Centroamérica para realizar esfuerzos concertados de negociación comercial y para concentrar esfuerzos en el desarrollo y la integración, una mayor integración con esos bloques, y particularmente con el bloque norteamericano, podría imprimir dinamismo a la economía regional y mejorar sus posibilidades de crecimiento y desarrollo.

V

Acciones conjuntas para el desarrollo de la competitividad internacional y la reconversión de los sectores productivos

Una mayor integración a la economía mundial representa no sólo oportunidades, sino también amenazas. La atenuación de los impactos y el pleno aprovechamiento de las oportunidades pueden lograrse mediante la acción concertada de los sectores público y privado para acelerar la transformación de los sectores productivos, y fomentar la competitividad internacional y la articulación de la producción. Las acciones conjuntas en Centroamérica con estos fines pueden agruparse en varias categorías: acciones para armonizar los sistemas de incentivo y otras políticas de mercado; acciones para utilizar la integración económica como fuente de ventajas competitivas mediante la especialización y la complementariedad productiva; acciones para desarrollar la competitividad estructural; y acciones para promover la sustitución eficiente de importaciones y la reconversión del parque industrial.

1. *La armonización de incentivos y las políticas de mercado*

La liberalización del comercio intrarregional puede verse limitada, o bien este comercio puede verse distorsionado, si no se toman medidas activas de armonización de los incentivos, además de medidas pasivas como la eliminación de las barreras arancelarias. Las medidas activas de armonización son prioritarias en las siguientes áreas:

a) *Las barreras no arancelarias*

Como se ha señalado, el Programa de Desmantelamiento de los Obstáculos al Comercio Intrarregional incluye una serie de compromisos de eliminación de barreras no arancelarias relacionadas con obstáculos al transporte, mejoramiento de las instalaciones físicas, facilidades de comunicación y agilización de los trámites en los puestos fronterizos; estandarización de las normas, reglamentaciones y procedimientos aplicables en materia de sanidad animal y vegetal. El

cumplimiento de estos compromisos es importante para lograr la libre movilidad de las mercancías en la región.

b) *Los incentivos a la exportación*

La falta de armonización en este campo puede tener una serie de consecuencias negativas: los países con menores incentivos serán menos atractivos para la inversión; existe el riesgo de guerra de incentivos para atraer mayor inversión; pueden darse distorsiones en los flujos de comercio intrarregional orientadas a captar los beneficios que reporta la utilización de los países con mayores incentivos como base para exportar.

c) *La tarifa externa común*

La tarifa externa común actualmente presenta dos problemas: su uniformidad fue rota por medidas que los países han venido adoptando (por ejemplo, sobretasas, derechos, impuestos al consumo, regímenes de exención, etc.) y su nivel es inadecuado porque no ha sido ajustado a las necesidades de la promoción de exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones. Estos objetivos requieren la reducción gradual de la tarifa externa común a un nivel bajo y uniforme.

2. *Mecanismos para explotar las ventajas competitivas de especialización y complementariedad a nivel regional*

Gereffi (1989) distingue cuatro papeles que los países de industrialización reciente desempeñan en la economía mundial y que es útil tener en cuenta al concebir la estrategia exportadora de Centroamérica, las relaciones entre integración económica y exportación, y las posibles modalidades de acción conjunta para exportar y para promover la inversión. Estas funciones son las de exportadores de productos primarios; plataformas de exportación (productos manufacturados

de propiedad extranjera con uso intensivo de mano de obra en zonas de procesamiento-zonas francas); subcontratistas internacionales (producción de bienes de consumo acabados por parte de empresas cuya producción la distribuye y comercializa el capital central y sus agentes, el nicho principal que ocupan los países asiáticos de reciente industrialización); y proveedores de componentes (producción de componentes en las industrias periféricas de uso intensivo de capital y tecnología, para su posterior exportación y montaje final en el país central; una característica de esta modalidad es que genera la mayor transferencia de tecnología).²¹

a) *Las exportaciones conjuntas*

Las exportaciones conjuntas en Centroamérica pueden contribuir a generar ventajas competitivas y cadenas de producción-exportación-comercialización de varias maneras:

- i) En cuanto a economías de escala, en algunos productos se podría disponer de cantidades mínimas para un comercio importante que no está al alcance de un solo país; en otros casos, el volumen relativamente grande podría incluso permitir que las empresas centroamericanas adoptaran estrategias comerciales dinámicas, particularmente en el caso de algunos productos agrícolas no tradicionales en que los países tienen ventajas comparativas semejantes.
- ii) Las diferencias de información, contactos y experiencia comercial externa que existen entre los países centroamericanos, y en especial las ventajas de aquellos que han avanzado más en el proceso de exportación, pueden aprovecharse (mediante ferias, conferencias y otros mecanismos de intercambio de información) en beneficio mutuo en vez de ser motivo de competencia entre los empresarios en ramas afines. En relación con muchos productos, el tamaño de los mercados exter-

nos brinda a los empresarios centroamericanos oportunidades de abandonar los comportamientos competitivos y de colaborar entre ellos.

- iii) En el ámbito regional es posible explotar mejor las ventajas y beneficios de la especialización que en el ámbito nacional. La liberalización del comercio intrarregional abre oportunidades para la adopción de esquemas de subcontratación a nivel regional destinados a la exportación, sea por empresas líderes de cada país, por nuevos esquemas de exportación conjunta, o por empresas conjuntas con capital extranjero. Estos esquemas son más ventajosos que las plataformas de exportación basadas en zonas francas, ya que son menos vulnerables a los cambios en los costos y permiten incursionar en la producción de bienes exportables que hacen uso intensivo de tecnología y muy especializados. En otras palabras, la integración económica brinda ventajas competitivas a los países que opten por el papel de proveedores de componentes. En compartimentos estancos, los países probablemente tenderían más a desempeñar el papel de plataforma de exportación basada en la maquila.

b) *Estudios, información y seguimiento*

Un primer paso para lograr lo anterior, sería realizar en cada país una serie de diagnósticos detallados y comparativos a nivel subsectorial, con el objeto de identificar, por una parte, las posibles complementariedades, y por otra, las posibles empresas líderes que en cada subsector podrían realizar el esfuerzo exportador y coordinar la subcontratación a nivel regional. Algunos estudios de este tipo ya han sido realizados por la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA, 1986). Un segundo paso sería reunir a los empresarios de las ramas de mayor potencial identificado, con el fin de discutir los posibles proyectos concretos de exportación conjunta y los mecanismos de coordinación en cada caso. La Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá tiene planes para avanzar en este sentido (Rodríguez, 1990).

Las bases de datos de instituciones como CINDE, en Costa Rica y FUSADES, en El Salvador son ya

²¹En los últimos 15 años, los países asiáticos de reciente industrialización de primera línea (la República de Corea y la provincia china de Taiwán) han venido cediendo su papel como plataformas de exportación o zonas de procesamiento sobre la base de salarios bajos, a China, Filipinas, Tailandia, Indonesia y Malasia, y han logrado mayor éxito como subcontratistas internacionales y en la oferta de componentes.

de gran utilidad para identificar las redes de empresas que pueden estar participando en iniciativas sectoriales de exportación conjunta en el ámbito centroamericano. Sin embargo, el esfuerzo exportador supone crear y coordinar una capacidad de recopilación y transmisión de información, de seguimiento y de preparación de estudios técnicos en cada país.

Estos sistemas de información y seguimiento también pueden incluir bolsas de proyectos de coinversión y estrategias sectoriales y casos de reestructuración industrial. La disponibilidad de los medios necesarios para intercambiar experiencias e información sobre las estrategias competitivas y de reconversión industrial, a nivel subsectorial y de empresas específicas, fortalecería estos procesos en la región.

*c) Especialización flexible
y subcontratación a nivel regional*

El éxito de los distritos industriales italianos, formados por redes de empresas pequeñas e independientes organizadas sobre la base de una división externa del trabajo entre ellas, es un caso paradigmático que deja importantes lecciones para la organización de la producción y el potencial exportador a nivel centroamericano. Este modelo ha sido muy competitivo en los mercados internacionales al ofrecer productos diferenciados e innovadores a precios bajos. Una característica común de estos distritos es la estabilidad de su entorno social: todos están vinculados con áreas que tienen una larga tradición de artesanía en sectores específicos, pero también una buena base agrícola y un conjunto de actividades relacionadas con el comercio. Todos están cerca de ciudades de mediano tamaño, con buenos centros de estudio y capacitación y buenas conexiones con las redes de autopistas (Bianchi, 1989: 87). El apoyo en infraestructura de los gobiernos locales ha sido importante en algunos casos: varios distritos textiles han abierto centros de diseño y para pronosticar las tendencias de la moda; en varios casos se han promovido consorcios de exportación; en la mayoría, son empresas líderes las que fijan las normas de producción, controlan la calidad, y organizan los aspectos estratégicos de la producción, distribución y comercialización.

De hecho, las estrategias de reorganización

industrial de las grandes empresas europeas y norteamericanas han incluido la descentralización y la subcontratación de productos y procesos. La subcontratación industrial permite a una industria disponer de partes o bienes intermedios a menor costo que si la empresa los produjera, ya que se evita la inversión en espacio, maquinaria y equipo, en materia prima y en capital de trabajo. Otros beneficios son el mayor control de la calidad, y la mayor flexibilidad ante los cambios tecnológicos y en las cantidades y características de la demanda.

Un mecanismo útil para fomentar la subcontratación a nivel regional en Centroamérica son las bolsas de subcontratación. Algunas de sus características operativas han sido analizadas por Carlos Martín Alcalá (1990), quien las define como entidades intermediarias, ubicadas generalmente en el sector privado, muchas veces ligadas a una asociación gremial de industriales. Agrega que nuestros países son los más necesitados de bolsas de subcontratación industrial, precisamente porque nuestras industrias, en su mayor parte, crecieron en forma vertical "haciendo de todo". Las bolsas de subcontratación pueden ser un mecanismo eficaz para la reconversión industrial, pueden contribuir a modernizar las redes de pequeñas empresas, y a explotar al máximo las ventajas de una especialización flexible a nivel regional.

El desarrollo de esquemas de subcontratación está siendo promovido por CINDE, en Costa Rica, en las ramas textil y metalmeccánica en las empresas líderes en estos sectores. Rodrigo Ortiz (1990) y Elmer Arias (1990) han destacado las ventajas potenciales de desarrollar la complementariedad centroamericana mediante esquemas de subcontratación. Por ejemplo, en el sector metalmeccánico, El Salvador tiene una serie de procesos más desarrollados que el resto de Centroamérica: la industria básica del aluminio y del hierro, procesos de extrusión de metales, fundición y forja liviana. Por otra parte, Costa Rica tiene puntos favorables en la industria del maquinado y en la mecánica de precisión. Una bolsa de subcontratación en la industria metalmeccánica tendría la información sobre los tipos de productos y las ventajas de cada país y esa capacidad instalada estaría disponible para todos los otros países de Centroamérica. De manera que, según señala Rodrigo Ortiz (1990), si llega un empresa-

rio a Costa Rica y manifiesta que quiere fabricar teléfonos, puede importar productos plásticos de México, comprar alambre en Costa Rica, y El Salvador y Honduras pueden hacer su aporte. En esas condiciones, a cualquier fabricante de teléfonos se le hace interesante producirlos en Costa Rica, o bien, en cualquier otro país de Centroamérica, en vez de irse a Taiwán.

Los esquemas de subcontratación para la exportación o el mercado regional, para ser utilizados por empresas líderes, sea con el apoyo de instituciones privadas, como FUSADES en El Salvador o CINDE en Costa Rica, o desarrollados mediante bolsas de subcontratación tienen como prerrequisito el libre comercio intrarregional. En este sentido, la integración económica permite avanzar hacia formas de producción, de oferta exportable, de productos y procesos que hacen uso intensivo de tecnología y muy especializados. Es decir, la integración brinda mayores oportunidades para superar la etapa de la maquila y explotar las ventajas competitivas asociadas con la especialización flexible y el suministro de componentes por empresas centroamericanas. En la medida en que se haga participar a sectores importantes de las empresas medianas y pequeñas se podría avanzar hacia una mayor equidad en el desarrollo regional.

d) *Complementariedad y especialización a base de las zonas francas*

Recientemente se ha sugerido que el esfuerzo de exportación complementaria en Centroamérica se puede iniciar con mayor rapidez por medio de las zonas francas. Al respecto, Ortiz expresa que las ventajas son obvias, pues no se requieren cambios en la legislación, no hay que hablar de tratados ni de llevar proyectos a la asamblea legislativa de ningún congreso, no se requieren acuerdos bilaterales, no hay problemas de balanza comercial porque los pagos no tendrían que pasar por la Cámara de compensación. Además, se lograría aumentar el empleo, que es la meta en estos momentos, aumentaría la inversión extranjera, al hacer más atractivos a los países y a la región, aumentarían las exportaciones y se empezaría a tener un conjunto (Ortiz, 1990).

e) *La promoción de inversiones*

Los objetivos de competitividad internacio-

nal, mayor articulación del aparato productivo y complementariedad regional, en conjunto con la clasificación de las funciones económicas que desempeñan los países de reciente industrialización en la integración a la economía mundial, descrita anteriormente (Gereffi, 1989), dan una base sólida para definir criterios dinámicos y selectivos que orienten las políticas de promoción de inversiones. Se puede obtener así un esquema sectorial de criterios temporalmente selectivos que sirvan para orientar la transformación productiva en cada país y en la región en su conjunto.

Rodríguez (1989) ha propuesto para Costa Rica tres grandes ejes de especialización y más recientemente los ha planteado como hipótesis de trabajo a nivel regional (Rodríguez, 1990). El primer eje está constituido por la industria metalmeccánica, la electrónica y la plástica. Este incluye un amplio espectro de productos y procesos que combinan componentes de los tres sectores, contiene una alta proporción de rubros líderes en el ritmo de expansión del comercio mundial y presenta amplias posibilidades de complementariedad y especialización regional. Un segundo eje de especialización lo constituyen el sector agropecuario, la agroindustria y la producción de insumos y maquinaria para ambos. El tercero, comprende el sector servicios, entre los que se destacan la informática y el turismo. La selectividad en la promoción de inversiones podría ir fomentando la articulación productiva con respecto a estos tres ejes con una perspectiva regional. Esto, entre otras ventajas, permitiría avanzar en la creación de ventajas competitivas en el mercado integrado más rápidamente de lo que puede lograr cualquier país en forma individual; y superar la etapa de la maquila y avanzar hacia industrias y procesos que apliquen en forma intensiva el conocimiento, con mayor contenido regional, y con mayor componente de transferencia tecnológica en las inversiones. Es decir, permitiría avanzar en Centroamérica hacia el papel de economías de reciente industrialización de primera línea.

Rodrigo Ortiz, gerente general del Programa de Promoción de Inversiones de CINDE, describe la evolución del programa de atracción de inversiones de Costa Rica y su avance hacia este tipo de criterios, para lo cual están entrando en los procesos de "contratación compleja" y de reconversión industrial (acciones para convertir a

las empresas en exportadoras eficientes con asistencia técnica en aspectos que van desde cómo cotizar hasta cómo diseñar un producto y exportarlo), e incentivando más el área de coinversiones. Al respecto, señala que el modelo (basado en el pasado en la maquila) es frágil, ya que pequeños ajustes en los salarios y en el tipo de cambio pueden sacar rápidamente a un país de la competitividad internacional y, continúa, que aunque en Costa Rica se ha tenido mucho éxito en lo que a maquila se refiere, se está quitando toda prioridad a la maquila textil para incursionar en otros campos, y que el país está en la búsqueda de integración tanto interna como regional (Ortiz, 1990: 4).

3. Mecanismos para desarrollar la competitividad estructural

La competitividad es el concepto económico orientador de la nueva estrategia de desarrollo centroamericana. Si embargo, es un concepto complejo que supone acciones y estrategias en tres niveles: en el de las empresas individuales; en el subsectorial o de rama, y en el de la economía en su conjunto o de varias economías integradas. En los últimos dos niveles la competitividad es superior al promedio de la competitividad de cada empresa, y depende de una serie de factores estructurales, económicos e institucionales tales como la capacidad científica y tecnológica; la dotación de recursos humanos capacitados; la infraestructura de comunicaciones y transporte; y el desarrollo del mercado de capitales y la calidad de la intermediación financiera. Todos estos elementos dan origen al concepto de competitividad estructural e indican la naturaleza sistémica de la competitividad. A continuación se sugieren algunos tipos de acción conjunta que los países centroamericanos pueden emprender en la primera y última de estas áreas.

a) La política de ciencia y tecnología

El carácter sistémico del desarrollo tecnológico y de la competitividad, pues implica la interrelación de muy diversas instituciones y empresas, sugiere que el énfasis de los esfuerzos conjuntos en política tecnológica debe colocarse en la creación de redes de información, contactos y acuerdos a nivel regional, con el fin de fomentar un intercambio intenso de información, per-

sonas, bienes y servicios en el campo tecnológico, y de desarrollar proyectos conjuntos. No puede pretenderse aquí más que hacer una lista de sugerencias del tipo de acciones que pueden desarrollarse en este campo.²²

— Compromisos formales de desarrollo y armonización de ciertas políticas relacionadas con la inversión extranjera, el desarrollo y estandarización de normas técnicas, las compras del Estado y la educación media y superior.

— La modernización y uniformación de la legislación sobre protección de la propiedad industrial, lo cual puede contribuir a una mayor integración tecnológica. Por ejemplo, el reconocimiento simultáneo de patentes y marcas, eliminaría los obstáculos burocráticos a las empresas que trabajen en el ámbito regional. La adopción de una posición común en las discusiones sobre la propiedad intelectual en la Ronda Uruguay puede ser el embrión de un equipo de trabajo regional sobre estos temas.

— Debido a la similitud de gran variedad de productos agrícolas e industriales, y a los costos de la investigación y el desarrollo, el desarrollo de proyectos conjuntos de ciencia y tecnología es una de las áreas de colaboración más atractiva. Estos proyectos pueden incluir como áreas prioritarias la sanidad animal y vegetal, los tratamientos y normas de calidad para los productos de exportación, la biotecnología, la informática, etc. El apoyo estatal y los subsidios para la investigación y el desarrollo están ampliamente justificados por la teoría económica y la práctica de los países desarrollados. Este esfuerzo debe incluir una estrecha colaboración entre universidades, centros de investigación y empresas, y mecanismos legales para garantizar la utilización y la apropiación económica de los conocimientos generados.

— Más allá del contacto personal en seminarios y conferencias, como uno de los mecanismos más eficaces para el desarrollo y la transferencia tecnológica, deben eliminarse los obstáculos y fomentarse la movilidad y los movimientos migratorios de personal calificado.

— Debe promoverse la aplicación de las poderosas tecnologías modernas de la información

²²Varios de los puntos de esta sección han sido tomados de CEPAL (1990), capítulo VI, donde algunos de ellos se encuentran más desarrollados.

a nivel regional, con el fin de lograr una comunicación ágil que vincule el sistema regional de ciencia y tecnología entre sí y con el resto del mundo. Este sistema de información debe incluir métodos modernos de prospectiva tecnológica.

— Debe crearse y desarrollarse un mercado regional de servicios especializados de consultoría industrial en diseño, publicidad, mercadeo, finanzas, ingeniería, etc., mediante la eliminación de las barreras nacionales y gremiales al flujo de personal capacitado, y la instalación de “bolsas de contratación”, y mecanismos de registro y selección de este personal.

— La capacitación en técnicas modernas de gestión y gerencia, tanto para empresarios privados como para los niveles gerenciales de la administración pública, es uno de los instrumentos principales para modificar las actitudes e inducir los cambios en la organización que exigen las nuevas tecnologías y la competitividad internacional.

— El elemento tecnológico es central en los programas de reconversión industrial que concentren los esfuerzos en los sectores seleccionados. El desarrollo de una política de reconversión industrial selectiva, dirigida a ciertos sectores comunes a varios países, debe integrar los mejores recursos humanos y otros apoyos, de carácter institucional, del sistema de ciencia y tecnología regional. Costa Rica ha iniciado un proyecto piloto de gestión tecnológica e informática para la reconversión industrial con asistencia técnica y financiera externa, que podría servir de modelo para las iniciativas similares en la región.

b) *Los mercados de capital y la inversión productiva*

La reconversión industrial, que en algunos países es una labor de reconstrucción, el desarrollo de la competitividad internacional y el aumento de las exportaciones, requieren una tasa sostenida de inversión en nuevas generaciones de equipos y productos y en infraestructura. Un prerequisite para ello es la creación de un clima de mayor confianza para la inversión y un marco macroeconómico coherente y estable. Dadas estas condiciones, la inversión extranjera y la cooperación internacional podrán desempeñar un papel importante en el financiamiento de las nuevas inversiones. Sin embargo, el mayor es-

fuerzo en el campo del ahorro y la inversión deberá ser interno. Varias áreas de acción se presentan como prioritarias para este fin:

1. La corrección de los desequilibrios fiscales es esencial para una política monetaria y cambiaria estable. Además, en la política monetaria y en la estrategia financiera conviene adoptar ciertas reglas básicas como: a) la fijación de tasas de interés reales positivas, que eviten las distorsiones en el mercado financiero, mejoren la captación de ahorro y promuevan la “profundización financiera” (González-Vega y Poyo, 1989). Sin embargo, hay que cuidar que la mayor conexión del sistema financiero interno con los mercados internacionales no produzca inestabilidad ni sacrifique a los sectores productivos, al mantener tasas de interés distorsionadas hacia arriba; b) el crédito subsidiado y selectivo es un instrumento necesario en ciertos sectores y actividades, pero es sano que el subsidio se financie con cargo al presupuesto nacional y no a cuenta de las instituciones financieras; c) el control de cambios se justifica mientras persistan fuertes distorsiones fiscales (McKinnon y Mathieson, 1982); d) la estrategia financiera debe promover una institucionalidad que contemple una fuerte dosis de financiamiento de largo plazo, y un mayor acceso de los sectores de la pequeña y mediana empresa que típicamente sufren segmentación en el mercado de capitales (French-Davis, 1990: 30). Como lo plantean González-Vega y Poyo (1989), el reto más importante para los sistemas financieros de Centroamérica será proporcionar el acceso a los servicios financieros a amplios segmentos de la población. Aunque las políticas monetarias y fiscal son potestad interna de los gobiernos, la coordinación regional de las políticas macroeconómicas puede contribuir a generalizar este tipo de objetivos y reglas.

2. El objetivo de promover las exportaciones hace urgente el establecimiento de mecanismos ágiles de financiamiento para el comercio exterior que incluyan capital de trabajo, nuevas inversiones y apoyo técnico para los proyectos de exportación. Fitzgerald y Croes (1990) han propuesto crear un fondo regional, apoyado por una institución intergubernamental, para financiar el comercio exterior centroamericano. Este podría ser manejado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), o constituirse en una nueva institución financiera espe-

cializada. El capital inicial del fondo podría provenir de las operaciones de reconversión de la deuda externa. Otra alternativa, en línea con la búsqueda de mayor integración económica con los grandes bloques comerciales, podría consistir en ampliar el capital del BCIE con la incorporación de los Estados Unidos, países europeos, latinoamericanos u otros, como miembros de esta institución,²³ lo cual le daría mayor solidez y confiabilidad internacional al banco. Otro esquema institucional, consistiría en establecer una red de fideicomisos de comercio exterior en cada uno de los países centroamericanos, tal como el que está en proceso de establecimiento en Costa Rica, con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional, de los Estados Unidos. Estos esquemas no son excluyentes. Su establecimiento requiere cooperación técnica y financiera a nivel regional y externa.

3. La reconversión del parque industrial y las nuevas industrias de sustitución eficiente de importaciones, cuyo establecimiento será estimulado por la reactivación del comercio intrarregional y la reducción de la tarifa externa común, también requieren financiamiento. Como complemento de los esquemas crediticios nacionales, puede pensarse además en un fondo regional para la reconversión industrial, con condiciones adecuadas de plazos e interés y la flexibilidad necesaria para apoyar la reconversión de sectores y empresas específicas. Las opciones institucionales son similares a las del fondo de comercio exterior. De particular importancia es contemplar en este fondo capital de largo plazo y esquemas de crédito indirectos que puedan financiar redes de pequeñas y medianas empresas, como apoyo a los esquemas de subcontratación sugeridos en párrafos anteriores. En este sentido, el fondo para la reconversión industrial puede funcionar como un "banco de segundo piso"²⁴ para las operaciones crediticias administradas directamente por instituciones no gubernamentales o gremiales en cada uno de los países.

²³La provincia china de Taiwán recientemente hizo un aporte de capital como socio extrarregional del BCIE, y hay conversaciones adelantadas con España y Alemania.

²⁴Este esquema ha sido propuesto para financiar la reconversión industrial en Costa Rica, por Olaso (1990) y Salaverri (1990).

4. El perfeccionamiento de los mercados de capital y el financiamiento de la modernización industrial no deben limitarse a los mecanismos de pago y crediticios. Es importante fomentar, por una parte, una mayor integración mediante el desarrollo y fortalecimiento de las bolsas nacionales de valores y, por otra, nuevas fuentes de captación de ahorro y financiamiento, promoviendo el desarrollo de mercados accionarios. En Centroamérica existen únicamente dos bolsas nacionales de valores que transan casi exclusivamente títulos de renta fija: la de Guatemala que tiene dos años de operación, y la de Costa Rica que tiene 12 años y que ha alcanzado volúmenes de transacción diaria de alrededor de 12 millones de dólares. Sin embargo, esta última cuenta con no más de 40 empresas con acciones inscritas y la transacción de acciones representa no más del 1% del total de las operaciones. En los otros países existen mercados informales, y están en proceso de formación las bolsas nacionales de valores de El Salvador y Honduras.

La libre movilidad de capitales vía estas bolsas de valores y mercados accionarios activos es un objetivo de largo plazo, pero abre un amplísimo campo para las acciones conjuntas que incluya la adecuación y armonización de los incentivos fiscales para la apertura del capital de las empresas; la creación de instituciones especializadas en servicios técnicos y financieros de suscripción de acciones; el establecimiento de fondos de liquidez para activar los mercados primario y secundario de acciones; legislación para proteger adecuadamente a los accionistas minoritarios; legislación que facilite la inversión institucional en acciones (por ejemplo, fondos de pensiones) así como la participación de los trabajadores en el capital social de las empresas.²⁵

La apertura del capital de las empresas en el ámbito centroamericano supera lo que en forma realista puede esperarse en la presente década. Sin embargo, la movilidad de capitales por este medio sería un poderoso instrumento de integración económica y de apoyo a la transformación productiva, con la ventaja de que estimula una mayor equidad en la medida en que facilite una amplia participación en el capital social de las

²⁵Véase CODESA (1989), Salazar-Xirinachs (1990), Rodríguez (1990).

empresas importantes a nivel regional. Los procesos de privatización de empresas públicas que ya están en marcha en varios países pueden aprovecharse para fomentar el desarrollo de los mercados accionarios y educar al público en este tema.

5. Finalmente, el perfeccionamiento e integración de los mercados de capital requiere que haya coincidencia en cuanto al marco regulatorio de las instituciones y sectores financieros a nivel regional, incluidas reglas semejantes en cuanto a supervisión de las carteras de crédito, revelación de los estados financieros, prácticas de auditoría; y otros mecanismos para lograr transparencia a nivel nacional y regional.

4. Mecanismos para promover la reconversión del parque industrial existente

En el Plan de Acción Económica para Centroamérica, los presidentes centroamericanos acordaron impulsar una política de reconversión industrial gradual y selectiva. La mayoría de las acciones para el logro de la competitividad internacional mencionadas aquí significan poner en marcha una política de reconversión industrial a nivel regional. Sin embargo, existe una fuerte justificación para la adopción de políticas industriales subsectoriales, basadas en un intento explícito por hacer converger los esfuerzos empresariales, científico-tecnológicos, financieros, y de otras instituciones de apoyo gubernamentales y no gubernamentales, en estrategias coherentes de reconversión o reestructuración industrial a nivel subsectorial. Se trataría de promover un juego cooperativo a nivel subsectorial en ramas seleccionadas.

Es evidente que los sectores donde existe una o pocas empresas grandes, con alta participación

de capital extranjero y fuertes contactos tecnológicos, financieros y de mercadeo internacionales, definen su propia estrategia de reconversión.

Sin embargo, en los sectores de capital predominantemente nacional, o caracterizados por un gran número de empresas medianas y pequeñas relativamente descoordinadas, es donde se pueden derivar mayores beneficios de los procesos de concertación y las medidas de apoyo a las estrategias competitivas y de reestructuración a nivel subsectorial. Estas pueden incluir todos los mecanismos ya citados como las bolsas de subcontratación que conecten las empresas líderes con las redes de empresas pequeñas, las bolsas de proyectos de coinversión, las exportaciones conjuntas, los mecanismos de información y seguimiento de mercados, los mecanismos financieros que promuevan la modernización, las acciones de apoyo a la gestión tecnológica, etc.

Los objetivos de este enfoque de la reconversión serían: facilitar el proceso de ajuste de los diferentes sectores industriales a las nuevas condiciones económicas; elevar la productividad y la competitividad; y generar un sistema de concertación para solucionar los problemas y definir planes y estrategias de reestructuración industrial.

Lo esencial en la perspectiva de la reconversión industrial es centrar la atención selectivamente en el desarrollo de estrategias subsectoriales. El ejercicio conjunto y concertado de elaboración de estrategias subsectoriales acelera la curva de aprendizaje de los agentes involucrados, mejora el proceso de toma de decisiones para "manejar la complejidad" que implica el desarrollo de la competitividad, y es en sí mismo uno de los mejores mecanismos para la difusión rápida y eficiente de la información (Salazar-Xirinachs, 1990; Salazar-Xirinachs y Doryan, 1990).

VI

Observación final

A pesar de la "desintegración" económica y social de Centroamérica en la década de 1980, y de los grandes obstáculos, políticos, económicos y militares, el Mercado Común Centroamericano logró resistir y está a las puertas de una importante reactivación.

Recientemente se han dado grandes pasos hacia la consolidación de la paz y la democracia en la región. Además, tanto los gobiernos como los sectores privados centroamericanos están actualmente comprometidos en un esfuerzo extraordinario para definir los ámbitos de cooperación en el campo económico y avanzar hacia el desarrollo y la integración económica regional. Esto significa que de los tres escenarios posibles para los años noventa, a saber, mayor desintegración; crecimiento con integración limitada; y aceleración del desarrollo con integración, se están generando condiciones favorables para avanzar hacia el tercero.

La tendencia mundial actual a formar grandes bloques de consumo y producción está determinada por factores tecnológicos, económicos y geopolíticos. En Centroamérica, debe partirse de una comprensión del entorno internacional para sacar el máximo provecho de estas transformaciones. A este fin pueden contribuir dos factores: una mayor integración a los bloques comerciales, particularmente al norteamericano; y la negocia-

ción conjunta de la estrategia de apertura y comercial.

Tomando la competitividad internacional como concepto económico orientador, en este artículo se han revisado algunas formas y diversos mecanismos con los cuales la integración económica regional, mediante una mayor movilidad de bienes, servicios y factores, y políticas específicas para transformar los sectores productivos, puede complementar y fortalecer la estrategia de mayor apertura e inserción en la economía mundial. La revolución tecnológica presenta oportunidades cuyo aprovechamiento requiere un esfuerzo regional en el campo de la ciencia y la tecnología, y la utilización de mecanismos para explotar las ventajas competitivas de la especialización y complementariedad a nivel centroamericano.

El Plan de Acción Económico para Centroamérica incluye varias áreas estratégicas de acción conjunta, que no se han analizado aquí pero que son de gran importancia para el desarrollo centroamericano y el fortalecimiento de la integración: la política agrícola, la lucha contra la pobreza, y el fortalecimiento de las instituciones de la integración. En todos estos esfuerzos la cooperación económica y técnica externa es esencial como insumo para el proceso de concertación y definición conjunta de políticas que está en marcha.

Bibliografía

- Antonelli, Cristiano (1989): La difusión internacional de innovaciones. Pautas, determinantes y efectos, *Pensamiento iberoamericano*, N° 16, Madrid, julio-diciembre.
- Arias, Elmer (1990): Posibilidades de complementación industrial en Centroamérica, E. Rodríguez (ed.), *El desafío del desarrollo centroamericano*, San José, Costa Rica, Editorial Universitaria Estatal a Distancia (EUNED).
- Ascher, William y Anne Hubbard (eds.) (1989): *Central American Recovery and Development. Task Force for the International Commission for Central American Recovery and Development*, Durham, Carolina del Norte, Duke University Press.
- Banco Mundial (1989): Trade liberalization and economic integration in Central America, marzo, mimeo.
- Bodenheimer, Susan Jonas (1974): El Mercomún y la ayuda norteamericana, *La inversión extranjera en Centroamérica*, Bodenheimer, Gorostiaga y otros, San José, Costa Rica, Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA).
- Brock, Philip (1989): La convertibilidad monetaria, la Cámara de Compensación Centroamericana y la revitalización del comercio intrarregional en el Mercado Común Centroamericano, William Ascher y Hubbard, *Central American Recovery and Development. Task Force for the International Commission for Central American Recovery and De-*

- velopment (eds.), Durham, Carolina del Norte, Duke University Press.
- Bulmer-Thomas, Víctor (1989): *La economía política de Centroamérica desde 1920*, San José, Costa Rica, Banco Centroamericano de Integración Económica, EDUCA.
- Bush, George (1990): Iniciativa para las Américas, *La Nación*, 29 de junio, San José, Costa Rica.
- Caballeros, Rómulo (1987): La deuda externa en Centroamérica, *Revista de la CEPAL*, N° 32 (LC/G. 1473), Santiago de Chile, agosto.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1951): *Estudio económico de América Latina, 1949* (E/CN.12/164/Rev. 1), Nueva York, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951. II.G. 1.
- _____ (1956): *La integración económica de Centroamérica. Su evolución y perspectivas* (E/CN.12/CCE/33. Rev. 2), México, D.F.
- _____ (1986): Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo, *Revista de la CEPAL*, N° 28 (LC/C. 1392), Santiago de Chile, abril.
- _____ (1989a): *Evolución de la integración centroamericana, 1985-1987* (LC/MEX/L. 104), 19 de junio, México, D.F.
- _____ (1989b): *Evolución de la integración centroamericana en 1988* (LC/MEX/L. 105), 23 de junio, México, D.F.
- _____ (1989c): *Centroamérica: situación actual y perspectivas de la economía y la integración* (LC/MEX/L. 101/Rev. 2), 7 de septiembre, México, D.F.
- _____ (1990a): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G. 1601 (SES. 23/4)), Santiago de Chile.
- _____ (1990b): *Documento de discusión para la cumbre económica centroamericana*, Comisión Interinstitucional para el Cumplimiento de las Decisiones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (LC/MEX/L. 132), Guatemala, 28 de mayo.
- _____ (1990c): *Reconversión industrial en Centroamérica: relación del seminario-taller* (LC/MEX/R. 232), México, D.F.
- CODESA (Corporación Costarricense de Desarrollo) (1989): *El programa de reconversión industrial: presentación*, San José, Costa Rica.
- Cohen, Isaac (1972): *Regional Integration in Central America*, Lexington, Mass., Lexington Books.
- _____ (1981): El concepto de integración, *Revista de la CEPAL*, N° 15 (E/CEPAL/G. 1187), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s.81.II.G.4.
- Consejo Monetario Centroamericano (1990): *Esbozo sobre el Programa de Reactivación del Comercio Intracentroamericano*, San José, Costa Rica, mimeo.
- De la Ossa, Alvaro (1988): Bases y orientaciones generales para que los países centroamericanos participen conjuntamente en las negociaciones multilaterales del GATT, UNCTAD, Ginebra, y San José, Costa Rica.
- Delgado, Enrique (1981): *Evolución del Mercado Común Centroamericano y desarrollo equilibrado*, SIECA-ECID, EDUCA, San José, Costa Rica.
- Ernst, Dieter (1989): Tecnología y competencia global. El desafío para las economías de reciente industrialización, *Pensamiento iberoamericano*, N° 16, Madrid, julio-diciembre.
- Fajnzylber, Fernando (1989): *Industrialización en América Latina: De la "caja negra" al "casillero vacío"* (LC/G. 1534-P), serie Cuadernos de la CEPAL, N° 60, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 89. II.G. 5.
- _____ (1989): Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina, *Pensamiento iberoamericano*, N° 16, Madrid, julio-diciembre.
- Feinberg, Richard (1989): Central American debt. Genuinely case-by-case studies, *Central American Recovery and Development. Task Force for the International Commission for Central American Recovery and Development*, William Ascher y Anne Hubbard (eds.), Durham, Carolina del Norte, Duke University Press.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1988): Esbozo de un planteamiento neoestructuralista, *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G. 1521-P), Santiago de Chile, abril.
- _____ (1990): Formación de capital y marco macroeconómico: bases para un enfoque neoestructuralista, *En busca del desarrollo perdido: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, O. Sunkel (ed.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Fitzgerald, E.V.K. y E.M. Croes (1990): El sistema monetario regional y la recuperación económica, *Centroamérica: el futuro de la integración económica*, George Irvin y Stuart Holland (eds.), San José, Costa Rica, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) y Editorial DEL.
- Fuentes K., Juan Alberto (1989a): *Desafíos de la integración centroamericana*, San José, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) e Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).
- _____ (1989b): La erosión y desviación del comercio intracentroamericano, *Progreso técnico y estructura económica: dimensión interna y comercio internacional*, Juan Vargas y Félix Delgado (eds.), Centro de Economía Aplicada, San José, Costa Rica.
- _____ (1989c): ¿Hacia un ajuste estructural con integración?, *Desafíos de la integración centroamericana*, Juan Alberto Fuentes, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) e Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1986): *Textos de los acuerdos de la Ronda de Tokio*, Ginebra.
- Gereffi, Gary (1989): Los nuevos desafíos de la industrialización: observaciones sobre el Sudeste Asiático y Latinoamérica, *Pensamiento iberoamericano*, N° 16, Madrid, julio-diciembre.
- Guerra Borges, Alfredo (1988): *Desarrollo e integración en Centroamérica: del pasado a las perspectivas*, México, D.F., Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Ediciones de Cultura Popular.
- Gurrieri, Adolfo (ed.) (1982): *La obra de Prebisch en la CEPAL, El trimestre económico*, N° 46, serie Lecturas, vol. 1, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Harberger, Arnold (1985): Observations on the Chilean economy, 1973-1983, *Economic Development and Cultural Change*, vol.33, N° 3, Chicago, The University of Chicago Press, abril.

- Hillcoat, Guillermo y Carlos Quenan (1989): Reestructuración internacional y reespecialización productiva en el Caribe, *Ciencias económicas*, vol. 9, N°s 1 y 2, San José, Costa Rica.
- INCEP (Instituto Centroamericano de Estudios Políticos) (1989): Pobreza, conflicto y esperanza: un momento crítico para centroamérica, *Centroamérica: pobreza, conflicto y esperanza*, Guatemala, enero-abril.
- Irvin, George y Stuart Holland (eds.) (1990): *Centroamérica: el futuro de la integración económica*, San José, Costa Rica, CRIES, Editorial DEI.
- Kierzkowski, Henryk (ed.) (1984): *Monopolistic Competition and International Trade*, Clarendon Press, Oxford.
- Krugman, Paul (1989): Developing countries in the world economy, *Daedalus*, vol. 118, N° 1, primer trimestre.
- Lande, Stephen y Nellis Grigler (1990): A US-CBI or North American fair trade agreement: A more competitive continent in a changing global environment, estudio preparado para CAIC y FEDEPRICAP, febrero, mimeo.
- Lizano, Eduardo (ed.) (1975): La integración económica centroamericana, *El trimestre económico*, serie Lecturas, N° 13, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- (1980): Los modelos económicos: sus alternativas, *Los problemas económicos del desarrollo en Costa Rica*, Oscar Barahona, Federico Vargas, y otros (eds.), San José, Costa Rica, EUNED-UCID.
- (1989): Prospects for regional economic integration, *Central American Recovery and Development. Task Force for the International Commission for Central American Recovery and Development*, William Ascher y Anne Hubbard (eds.), Durham, Carolina del Norte, Duke University Press.
- Lobo, Gabriela (1987): La participación de los países del mercado común centroamericano en la Ronda Uruguay, Proyecto de Cooperación PNUD/UNCTAD/CEPAL/RLA/87/019.
- Martín Alcalá, Carlos (1990): Las bolsas de subcontratación, *El desafío del desarrollo centroamericano*, E. Rodríguez (ed.), San José, Costa Rica, EUNED (en prensa).
- McKinnon, R.I. y D.J. Mathieson (1982): El manejo de una economía reprimida, *Boletín*, vol. 28, N° 5, México, D.F., Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), septiembre-octubre.
- Olaso, Isabel (1990): El financiamiento como instrumento de política para promover la modernización industrial en Costa Rica, Agencia de Reconversión Industrial y Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), San José, Costa Rica, abril, mimeo.
- Ortiz, Rodrigo (1990): De la atracción de inversiones en Costa Rica a la complementariedad centroamericana, *El desafío del desarrollo centroamericano*, E. Rodríguez (ed.), San José, Costa Rica, EUNED (en prensa).
- Pérez, Carlota (1986): Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto, *Sistema internacional y América Latina: la Tercera Revolución Industrial; impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, Carlos Ominami (ed.), Anuario RIAI, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Pérez, Carlota y Luc Soete (1988): Catching up in technology: Entry barriers and windows of opportunity, *Technical Change and Economic Theory*, G. Dosi, C. Freeman y otros (eds.), Londres, Printer Publishers.
- Prebisch, Raúl (1959a): El mercado común latinoamericano, reproducido en A. Gurrieri (ed.), *La obra de Prebisch en la CEPAL, El trimestre económico*, N° 46, serie Lecturas, vol. 1, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1982.
- (1959b): La política comercial en los países insuficientemente desarrollados. Desde el punto de vista latinoamericano, *American Economic Review*, N° 3; reproducido en A. Gurrieri (ed.), *La obra de Prebisch en la CEPAL, El trimestre económico*, N° 46, serie Lecturas, vol. 1, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1982.
- (1963): Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, reproducido en A. Gurrieri (ed.), *La obra de Prebisch en la CEPAL, El trimestre económico*, N° 46, serie Lecturas, vol. 11, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1982.
- (1964): Nueva política comercial para el desarrollo, informe de Raúl Prebisch a la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, reproducido en A. Gurrieri (ed.), *La obra de Prebisch en la CEPAL, El trimestre económico*, N° 46, serie Lecturas, vol. 11, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1982.
- (1972): El programa de la integración, *Revista de la integración centroamericana*, N° 6, Tegucigalpa, Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
- Ray, Edward J. (1987): Trade liberalization, preferential agreements, and their impact on U.S. imports from Latin America, *Economic Reform and Stabilization in Latin America*, Claudio González-Vega y Michael Connolly (eds.), Nueva York, Praeger, 1989.
- Rodríguez, Ennio y otros (1989): Análisis de las oportunidades de expansión brindadas por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, *Alternativas de desarrollo*, San José, Costa Rica.
- Rodríguez, Ennio (ed.) (1990): *El desafío del desarrollo centroamericano*, San José, Costa Rica, EUNED (en prensa).
- Rodríguez, Ennio (1990): Las decisiones estratégicas y el potencial para la acción regional, *El desafío del desarrollo centroamericano*, E. Rodríguez (ed.), San José, Costa Rica (en prensa).
- Rosenthal, Gert (1975): El papel de la inversión extranjera directa en el proceso de integración, *Centroamérica hoy*, Edelberto Torres Rivas y otros (eds.), México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- (1983): Algunas lecciones de la integración económica en América Latina: el caso de Centroamérica, *Comercio Exterior*, N° 12, vol. 33, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., diciembre.
- Rowthorn, R.E. y J.R. Wells (1987): *De-industrialization and Foreign Trade*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Salaverri, José (1990): Aspectos financieros relevantes del Programa de Reconversión. Primera Reunión de Alto Nivel sobre Reconversión Industrial en Costa Rica, San José, Costa Rica, abril, mimeo.
- Salazar-Xirinachs, José M. y Eduardo Doryan (1990): La reconversión industrial y el Estado concertador en Costa Rica, *Pensamiento iberoamericano*, N° 17, Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario, enero-junio.
- Salazar-Xirinachs, José M. (1990): La política industrial de Costa Rica: un enfoque para la década de los 90, *Políticas*

- económicas en Costa Rica*, Academia de Centroamérica-Banco Central de Costa Rica (en prensa).
- Salazar, Diego y Allen Vargas (1989): Evaluación económica de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe para Costa Rica, República Dominicana y Guatemala, *Progreso técnico y estructura económica: dimensión interna y comercio internacional*, Juan Vargas y Félix Delgado (eds.), San José, Costa Rica, Centro de Economía Aplicada.
- SIECA (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana) (1975): Identificación de algunas industrias que podrían incluirse en un sistema de programación industrial regional, documento presentado al décimo período de sesiones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, mimeo.
- _____ (1986): *La complementación industrial en centroamérica*, serie Cuadernos de la SIECA, N° 16, Guatemala.
- _____ (1988): Adhesión al GATT: Participación conjunta de los países del MCCA en la Ronda Uruguay y otros aspectos relacionados con la política comercial externa regional (SIECA/88/RCl), Guatemala, julio.
- Siri, Gabriel (1980): Minimodelo de dependencia externa de las economías centroamericanas, SIECA, Guatemala, mimeo.
- Sunkel, Osvaldo (1990): En busca del desarrollo perdido, Introducción, *En busca del desarrollo perdido: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, O. Sunkel (ed.), México D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- Torres Rivas, Edelberto, Gert Rosenthal y otros (1975): *Centroamérica hoy*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Tucker, Stuart K. (1989): Trade untackled. Assessing the value of the Caribbean Basin Initiative, *Central American Recovery and Development. Task Force for the International Commission for Central American Recovery and Development*, William Ascher y Anne Hubbard (eds.), Durham, Carolina del Norte, Duke University Press.
- Vargas, Juan R. y Félix Delgado (eds.) (1989): *Progreso técnico y estructura económica: dimensión interna y comercio internacional*, San José, Costa Rica, Centro de Economía Aplicada.
- Weeks, John (1990): Un panorama macroeconómico de las economías centroamericanas, *Centroamérica: el futuro de la integración económica*, George Irvin y Stuart Holland (eds.), San José, Costa Rica, CRIES, Editorial DEL.

Las economías de viabilidad difícil

Arturo Núñez
del Prado*

La diversidad de las economías de la región —juicio que generalmente antecede a las interpretaciones globales sobre su subdesarrollo—, envuelve en realidad un concepto de disparidad que va más allá de la simple verificación de situaciones distímiles. No sólo interesa calificar y dimensionar esa disparidad; también resulta crucial explicarse el porqué de tan marcada heterogeneidad. Países generosamente dotados de recursos naturales, no han logrado impulsar procesos industriales vigorosos y persistentes y menos configurar una cohesión social compatible con lo que es un Estado nacional consolidado. Allí parece estar el centro del problema. ¿Qué obstáculos explican ese lento proceso de consolidación como Estados-Naciones? ¿qué ha hecho que en el pasado sus tránsitos democráticos hayan sido por lo general efímeros y susceptibles de violentas regresiones? y ¿cómo se explica la marginalidad de parte importante de sus sociedades?

Cualquier ejercicio prospectivo que examine las tendencias, permitirá comprobar un aumento inquietante de las disparidades, al extremo que es posible esperar una mayor segmentación si es que no se rectifican esas trayectorias. Resulta obligatorio advertir una vez más que en la región estaría decantándose una subperiferia, formada por países que crecen poco o nada, donde la exclusión de grandes segmentos de su población constituye un signo dominante.

Entre los exámenes que hay que realizar, aquel que se concentre en la heterogeneidad étnico-cultural e identifique los conflictos no resueltos en este ámbito, parece primordial. La escasez del excedente y las formas de su captación y utilización, se traducen en grados y amplitudes de pobreza que tienen un trasfondo dominado por la confrontación de culturas, en que el surgimiento de grupos sociales híbridos disloca aún más la estructura social, en su legítimo afán por participar del insuficiente ingreso. El atacar con prioridad el problema de la pobreza y la segregación de las poblaciones campesinas, se transforma en el objetivo central de estas economías de viabilidad difícil, removiendo los principales escollos para la consolidación más acelerada de sus Estados nacionales.

*Director Adjunto del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Introducción

Con mucha persistencia el autor ha estado reclamando mayor atención sobre aquellas economías que por su dimensión y peculiaridades no aparecen reflejadas en los diagnósticos e interpretaciones que se ensayan para la región. En efecto, en la mayor parte de los análisis tienen prelación los países con más alto grado de industrialización o con mayor dimensión económica, es decir, aquellos que influyen decisivamente en los promedios regionales. Los otros, por lo general, sólo han recibido una atención subsidiaria, si es que no han sido ignorados del todo. Resulta que sus realidades y problemas tienen singularidades tales que exigen otro tipo de enfoques y hasta de metodologías de análisis.

El calificativo de economías de viabilidad difícil pretende llamar la atención sobre sus graves problemas estructurales, los cuales impiden que los paradigmas de corte neoliberal puedan encauzarlas por la senda de un desarrollo dinámico, equitativo y autosustentable. Adolecen de serias limitaciones para embarcarse en estrategias dinámicas y lograr una inserción más sólida en la economía internacional. Su bajo nivel de productividad y la reducida cuantía de su mercado interno determinan insuficientes niveles de ingreso y, por lo tanto, limitadísimas capacidades de inversión, las que se ven más reducidas aún por la proclividad que tienen estas economías a la fuga de capitales. La articulación social y la equidad resultan demasiado remotas y el funcionamiento discrecional del mercado no hace sino reproducir conocidos círculos viciosos de la pobreza. La heterogeneidad estructural que las caracteriza no sólo se refleja en agudos desniveles de productividad, sino también en abiertos conflictos en los distintos grupos sociales.¹

Resulta más que legítimo reclamar una especial consideración de sus particularidades, toda vez que las reflexiones para el conjunto de la región, dominadas por las que se ensayan para los países más avanzados, tienen poca o ninguna validez para estas economías.

En verdad, la identificación de las causas y

¹Una caracterización más detallada de este tipo de economías aparece en otro artículo del mismo autor (1988), "Economías de viabilidad difícil: una opción por examinar", *Revista de la CEPAL*, N° 36 (LC/G. 1537-P), Santiago de Chile, diciembre.

obstáculos que perturban su consolidación como Estados nacionales parece prioritaria y se antepone a cualquier proyecto de modernización y transformación productiva con miras a su mejor inserción internacional. En ese sentido, el problema de la inequidad, cada vez más agudo a medida que la pobreza alcanza grados y amplitudes difíciles de tolerar, surge como un obstáculo

a cuyo enfrentamiento habría que supeditar los demás componentes de una estrategia. En países donde la exclusión social, económica, étnica y cultural alcanza a los dos tercios de la población, resulta muy difícil lograr consensos y responsabilidades en torno a proyectos políticos que no hagan de este problema su núcleo y principal factor de movilización.

I

Frente a un mundo distinto...

Las economías de viabilidad difícil están encarando situaciones inéditas, tanto en lo que se refiere a su entorno externo como en lo que atañe a su funcionamiento interno.

Para ningún observador de la realidad contemporánea pueden pasar inadvertidas las trascendentales mutaciones que está experimentando el mundo, en particular las que tienen lugar en el área socialista. Tampoco escapa a ningún pronóstico, que aquellos cambios inducirán alteraciones correspondientes en las políticas de los países capitalistas maduros y, algo que reviste extraordinaria importancia, en el comportamiento de sus empresas transnacionales.

Simultáneamente con este vuelco político, ha madurado una revolución tecnológica cuyas evidencias, signos e indicios, no dejan dudas sobre la manera distinta en que funcionará la economía del planeta. No sólo debido a las nuevas tecnologías y materiales hoy ya disponibles, sino a lo masiva y drástica que puede ser su irrupción en los procesos productivos y distributivos más dinámicos, es que se tiene ante sí un mundo que, en el transcurso de los años noventa, tendrá cada vez menos parecido con el de un decenio atrás.

Aquellos sismos políticos, junto a los no menos espectaculares cambios tecnológicos, están remeciendo lo más profundo de las estructuras políticas, económicas y sociales. No se trata de un punto de inflexión ni de un cambio de fase cíclica; tampoco de un reacomodo de las grandes piezas de la maquinaria que hace funcionar el sistema económico y político mundial. Realmente está en ciernes un mundo distinto, con otro

esquema de relaciones de fuerza y poder.² En un ambiente más distendido en cuanto a pugnas hegemónicas, el conocimiento científico y tecnológico volcado menos que antes al belicismo y más a copar espacios-mercado, provocará otro tipo de antagonismos y propiciará una dinámica de muy difícil gradación. Ello, obviamente, constituirá un desafío mayor para las economías que son motivo de atención en este trabajo, máxime si se prevé una focalización distinta de las áreas de interés por parte de los países centrales.

Tamañas alteraciones en el funcionamiento del sistema económico y político encuentran a estas economías en situación muy comprometida. La agudización y creciente cuantía de su pobreza extrema y las mayores restricciones exógenas que son posibles de anticipar dificultan la adopción de posturas estratégicas que atiendan ambos frentes. Exiguas cuotas de inversión, flujos financieros desde el exterior limitados o negativos y mercados renuentes a la absorción de sus exportaciones dejan entrever un panorama cargado de déficit y dificultades. Por otro lado, las exigencias y reivindicaciones de importantes segmentos de su población plantean restricciones muy complejas de manejar.

Los respectivos gobiernos desde luego han

²Véase Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (1989), *ILPES: Inserción externa, desarrollo y planificación* (LC/1/P/G. 49), documento presentado a la VII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Montevideo, mayo.

percibido la gravedad de estos fenómenos. No se les escapa que sus democracias estarán sometidas a durísimas pruebas y que más que nunca se

hacen perentorias estrategias que enfrenten aquellas adversidades y retomen los ritmos de expansión históricos, ahora con mayor equidad.

II

Una mirada introspectiva

Una profunda reevaluación de la integración y un examen de las potencialidades de la complementación económica se imponen como tarea central. Comprobar que éstas han distado mucho de ser lo que se pretendía que fuesen no conduce más que a la obligación de concebir un replanteo. El menoscabo que la atención a la América Latina y más aún a las economías más débiles puede sufrir por parte de los países centrales, exige una mirada mucho más atenta a las posibilidades que brindaría una nueva concepción de la complementación económica. Tal vez haya sido necesario enfrentar tan tremendos desafíos para ganar en viabilidad, pero los peligros que acechan y las potencialidades que surgen no son causa suficiente para una fuerza integradora espontánea. Son también necesarias revisiones conceptuales de los mecanismos integradores y, por sobre todo, el compromiso político solidario que movilice las energías y conductas de los diversos agentes.

Los paradigmas que en la región están en plena vigencia y los que están en proceso de gestación contemplan la necesidad de elevar el nivel medio de productividad como requisito primordial para un desarrollo autosustentable más dinámico. Esa necesidad, frente a un mundo externo poco condescendiente con las economías de viabilidad difícil, orienta la mirada hacia el interior y reivindica la idea-fuerza de la integración, vista ésta no como una finalidad, sino que como otro de los medios para alcanzar mayores y mejores estadios de desarrollo. Ciertamente, no se trata de una introspección hacia la autarquía, pero no cabe duda que las potencialidades internas en función de un mayor intercambio intralatinamericano no se han aprovechado ni remotamente.³

Cualquier proyección del aprovechamiento a plenitud de tales potencialidades, ubica el replanteo de la integración como una tarea de singular gravitación. El pretendido cambio estructural en cada país estará fuertemente condicionado por las posiciones que en este ámbito tengan los proyectos políticos nacionales. En economías de dimensión reducida y con urgente necesidad de elevar la productividad, nuevas formas de complementación económica con áreas vecinas parecen constituir una fértil veta que hay que evaluar.

Por más obstáculos que se identifiquen y por más empeños que se encaucen para lograr expansiones económicas, la consideración de la equidad tendría que normar las concepciones de desarrollo aún en el mediano y corto plazos. Son demasiado evidentes las muestras que en distintos lugares y tiempos y bajo variadas formas, está dando la población postergada en estas economías. Allí donde se dan actos eleccionarios el reclamo por mayor justicia social aflora con vehemencia y quienes llevan por bandera encararla concitan apoyos y adhesiones decididas. Hay casos en que las contradicciones entre pudientes y excluidos no permiten esperar las próximas contiendas electorales, y por exceso de fatiga, algunos grupos sociales se desbordan y descontrolan.

Ya se ha insistido en que en este tiempo de reconceptualización del desarrollo hay que justipreciar no sólo por mandato de la ética, sino también por un elemental cálculo de viabilidad y hasta por garantizar la convivencia y seguridad

³Véase Comisión Económica para América Latina y el

Caribe (CEPAL) (1989), *Integración regional: desafíos y opciones* (L.C/G. 1568), documento preparado por el Proyecto Integración y Cooperación Regionales de la División de Comercio Internacional y Desarrollo, Santiago de Chile, junio.

cotidianas, el concepto de equidad y el sentido de la solidaridad. No parece admisible la actitud contemplativa con que se acepta que los científicos sociales establezcan nuevas categorías para tipificar los grados de pobreza. El calificativo de extrema ya no alcanza a comprender, quizá por la insensibilidad que produce la costumbre de sobrellevarla, los dramáticos déficit en la satisfacción de necesidades básicas. Antes de aceptar que la categoría de miseria comience a tomar cuerpo en los análisis de segmentación de las poblaciones de estas economías y que la pobreza extrema pierda su dramática por el crecimiento de estadios peores, se impone hacer un alto en el camino y una cautelosa reflexión. Así como en el mundo socialista llegó el momento del alto en el camino y la opción por rumbos diferentes, en estas sociedades de corte capitalista por otros motivos, tanto o más válidos que aquéllos, se liberarán de una u otra forma energías sociales acumuladas por la insatisfacción y por las contradicciones. Los resignados a su condición de postergados, al margen de ideologías, no podrán seguir segregados. No se trata de vaticinios temerarios; es una elemental prospectiva que surge de la

observación de los fenómenos sociales que están acaeciendo en esos países.⁴

En ese contexto, con parámetros y funciones que cambian adversamente en el mundo externo y con irrenunciables e impostergables tareas en el orden social interno resulta, a la vez que difícil, indispensable disponer de planteos estratégicos que jerarquicen adecuadamente los objetivos en ambas esferas. Según la situación de cada país, se requerirá una muy cuidadosa compaginación de objetivos, medios e instrumentos en el acceso a situaciones de mayor justicia y compactación social y, consecuentemente, en el fortalecimiento de su sector externo. Cualquier estrategia de superación del subdesarrollo tendrá como objetivo central el enfrentamiento de los problemas de la pobreza, el cual debería condicionar la superación de otras falencias.⁵ En verdad, si para estas economías el signo dominante ha sido la exclusión dentro de la economía internacional y también la exclusión de parte importante de sus poblaciones, la respuesta estratégica a esas adversidades supone detenerse en la ruta y repensar nuevos derroteros para su crecimiento y desarrollo.

III

Cambio estructural

No parecen existir muchas dudas respecto de la necesidad de introducir cambios y transformaciones en la modalidad de crecimiento de estas economías. Una tarea central en esa dirección es examinar las opciones viables de cambio de sus estructuras productivas.

En la región se está gestando una transformación de la estructura productiva, determinada de alguna manera por los intentos de enfrentar y sobreponerse a la crisis. La naturaleza de esta crisis produce distintos tipos de señales: ciertas y equívocas, esporádicas y persistentes, coyunturales y estructurales. Una primera tarea parece consistir en el esclarecimiento de aquellos obstáculos internos y externos cuya superación permitiría diseñar los perfiles de una nueva estructura productiva que diera sustento a una expansión económica más acelerada a la vez que más equitativa. De otra forma, se corre el riesgo

que el cambio se dé como resultado de perseguir objetivos de emergencia, aunque muy atendibles, cuales son el logro de la estabilidad del nivel de precios o la búsqueda de superávit en las cuentas externas. Más aún, si fracasaran las políticas antiinflacionarias o de balance de pagos, podrían plasmarse estructuras productivas incluso más débiles, erráticas y contradictorias que las que entraron en crisis; por el contrario, si tuvieran algún éxito, por lo general sería al costo de mayor recesión y más alta desocupación. El logro de estructuras productivas que garanticen un creci-

⁴Véase ILPES/ISS/ILDIS (1990), *Necesidades básicas y desarrollo*, Carlos Toranzo (Ed.), La Paz, Talleres Hisbol, marzo.

⁵Sobre la gravedad de este fenómeno, véase CEPAL/PNUD (1990), *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta* (LC/L. 533), Santiago de Chile, mayo.

miento autosustentable y equitativo no puede ser el resultado de movimientos reflejos frente a problemas aislados. Antes bien, debería ser producto de una concepción deliberada que respete las restricciones que imponen el crecimiento y la equidad, y que considere la articulación interna y la consecuente inserción externa.

Se trata, por cierto, de un trabajo extraordinariamente complejo, dado su carácter multidimensional, y arriesgado de generalizar, por la diversidad de las economías de viabilidad difícil. Su dotación de recursos naturales y humanos hace inadmisibles que la pobreza extrema y el desempleo hayan alcanzado magnitudes tan elevadas como las que exhibe la mayor parte de estas economías. Ciertamente hay un mal funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, que en medida importante tiene su fundamento en la estructura productiva que se ha configurado.

Desde el punto de vista de la consideración de los factores internos y externos, es posible tipificar algunas posiciones respecto de cambios de la estructura productiva. Si bien todas reclaman la elevación de los niveles de productividad en el proceso socioeconómico, la ponderación otorgada a lo externo y a lo interno las diferencia nitidamente. En un extremo, se inscribe aquella que privilegia la inserción en la economía inter-

nacional a partir de la cual se producirían efectos benéficos hacia el interior de la economía; en el otro, se pondera principalmente la articulación interna, y la inserción externa sería una consecuencia, un requisito por cumplir para que tal articulación tuviera lugar. En el medio, se perfila una posición que plantea un cuidadoso equilibrio entre lo externo y lo interno y se fundamenta en la interacción de ambas esferas. No obstante, hay que admitir que tales posiciones son apenas esfuerzos por formular intencionalidades y que, incluidas las que ahora tienen vigencia, todavía distan mucho de constituir formulaciones acabadas y de utilidad real para la acción de los gobiernos. Por ahora, sólo han sido útiles para identificar los planteamientos centrales del neoliberalismo y del neoestructuralismo; falta mucho para lograr una articulación conceptual más completa.

En las economías de viabilidad difícil el énfasis habría que ponerlo en la búsqueda de mayores grados de equidad, cumpliendo así un requisito primordial para que se acelere la consolidación de sus Estados nacionales. El permanente conflicto en que viven sus sociedades tiene su principal origen en distintas formas de segregación, las cuales se traducen no sólo en enormes desequilibrios distributivos, sino también en limitaciones serias a la expansión económica.

IV

Los factores determinantes de la estructura productiva

La configuración de una estructura productiva es el resultado de un conjunto de factores de muy diversa naturaleza. La ponderación de cada uno de ellos varía, por cierto, en cada caso particular; no obstante, los principales tienden a repetirse con alguna persistencia.

Desde el punto de vista histórico hay que apuntar a los factores que tienen relación con los orígenes culturales de la población. La existencia de civilizaciones precolombinas que ocuparon los espacios geoeconómicos en los que tiene vigencia una estructura productiva, y el tipo y cuantía de

las corrientes migratorias que se asentaron en tales espacios, constituyen factores determinantes del desarrollo de actividades socioeconómicas que a la postre han configurado las estructuras productivas actuales. La magnitud de las poblaciones autóctonas y el grado en que fueron sojuzgadas, como también la cuantía de las migraciones y, sobre todo, su presencia efectiva como agentes del proceso económico en la actualidad, tienen relación directa con la importancia de este factor. La gran heterogeneidad estructural de las economías de viabilidad difícil suele explicarse

en medida significativa por el peso y vigencia de estos dos componentes de sus poblaciones.

La dotación de recursos naturales que caracteriza a un territorio es otro de los factores que obviamente moldean, a lo largo del tiempo, una estructura productiva. En función de diversas motivaciones, la secuencia con que se han explotado los recursos naturales ha determinado los distintos ciclos en que se plasman y transforman las estructuras productivas. El auge, agotamiento o sustitución de un determinado recurso han marcado hitos de gran significación en el desempeño de estas economías.

La evolución de la demanda externa y particularmente las actividades desplegadas por la inversión extranjera directa en los países han contribuido, sin duda, a perfilar el aparato productivo, distributivo y reproductivo de esas economías. A despecho de la evolución de los términos del intercambio, la capacidad de absorción de sacrificios del sector trabajador en los países periféricos y las dificultades de reconversión rápida de las actividades vinculadas al sector externo, han hecho que aquellos factores, más bien exógenos, hayan tenido una influencia muy permanente y, en algunos períodos de auge, muy decisiva en la estructura productiva.

También deben consignarse entre los factores determinantes de la conformación de la estructura productiva la gestión y acciones del gobierno en términos de orientación del proceso económico. En efecto, las políticas de desarrollo que se aplicaron en el pasado, la política económica que les dio concreción, así como la operatoria del sector público y su articulación con el sector privado, constituyen otro conjunto de factores que explican el tránsito desde situaciones iniciales de una determinada economía pasando por intenciones de una gestión gubernativa para finalmente alcanzar la fase de las realizaciones, es decir, la materialización, la articulación social correspondiente y la trama de relaciones comerciales y financieras que articulan su funcionamiento.

Está claro que las intenciones y las acciones de gobierno responden a una determinada estructura de poder. Los distintos agentes ejercen presiones, o, cuando es del caso, dictaminan directamente en el proceso de adopción de decisiones. Frente a los planteos en materia de política de desarrollo, los agentes actúan a través de asociaciones gremiales o de partidos políticos. En torno al manejo instrumental de la política económica y a la operación del sistema actúan, además, como agentes que defienden sus intereses particulares con toda la fuerza que les da su posición dentro de la estructura de poder. Es al calor de estas conductas y comportamientos que se va concretando y reproduciendo una estructura productiva. En las economías que preocupan en este trabajo, la existencia de grandes porciones de población indígena reprimida, determinó períodos largos de persistencia de la estructura de poder. Los grupos dominantes no tenían contrapeso y sólo al promediar el presente siglo se produjeron cambios sociopolíticos que la modificaron.

No tiene mucho sentido plantear que las estructuras productivas y las estructuras de poder tienen una estrecha relación, o que las modificaciones de unas implican modificaciones de las otras. Más que eso, son componentes inseparables, constituyen una fusión en los procesos reales y sólo con propósitos analíticos suele ser útil hacer referencia a unas y otras. No obstante, hay que estar conscientes de que su disección empobrece el análisis, y pocas veces debe ser tan fértil el enfoque interdisciplinario.

A esta altura de la reflexión casi está de más recalcar que los factores señalados como los principales determinantes de la estructura productiva se influyen y determinan recíprocamente, que su ponderación, si cabe el término, cambia con el transcurso del tiempo. En el fondo, la interpretación de las trayectorias de la estructura productiva es una interpretación del desarrollo y el planteo de lineamientos para su transformación es el planteo de un desarrollo distinto.

V

Cambio estructural y desarrollo

Si se acepta el concepto de estructura productiva esbozado en las páginas anteriores, así como los factores que la determinan, tendría que admitirse que los cambios que se puedan preconizar implican en el fondo el planteo de otro desarrollo en el futuro de las economías de viabilidad difícil. La tendencia a asociar la estructura productiva principalmente a la esfera física del proceso económico suele relegar a un segundo plano las consideraciones sobre las conductas de los agentes y sobre la estructura de poder, es decir, sobre la esfera sociopolítica. Sus interacciones se dan, por lo general, dentro de una dinámica de búsqueda de racionalidades particulares de los agentes y grupos con mayor poder y, en ocasiones, insertas en un proceso liderado por el aparato público. Por ello, vale la pena revelar el verdadero alcance que tiene un cambio premeditado de la estructura productiva y aceptar que supone un deliberado esfuerzo por concebir un desarrollo distinto. Cuánto más distinto y en qué dirección, dependerá de las condiciones y potencialidades de cada economía y del proyecto político que le daría sustento.

Si bien los aspectos sociopolíticos y económicos están fusionados en el funcionamiento de una estructura productiva, cuando se piensa en los lineamientos de su transformación, surge el interrogante sobre el tipo de sociedad que se desea para el futuro, para luego reflexionar sobre la estructura productiva en la que se fundamentaría. En el terreno de las definiciones hay una clara prelación: los cambios y transformaciones de la estructura social que podrían configurar una sociedad más equitativa y solidaria, además de económica y políticamente democrática. Esta definición previa conducirá a examinar las transformaciones consecuentes de la esfera económica, y en una sucesión de aproximaciones se podrá esbozar el proyecto nacional o la estrategia resultante. Desde luego, se trata de intenciones y de rumbos que en los hechos merecerán adecuaciones y hasta rectificaciones. Los sucesos reales a menudo alterarán itinerarios y modificarán cier-

tas prioridades, pero habrá un proyecto concertado de sociedad cuyo logro orientará la gestión pública y el comportamiento de los agentes.

Pese a que el período de la crisis ha impregnado de gran incertidumbre el panorama que tienen ante sí los diversos agentes y ha demorado decisiones sobre la formación de capital, su duración los está obligando a adoptar posiciones sobre la base de parámetros determinados más bien por fenómenos externos que por una estrategia concertada en el contexto de la economía de un país. En otros términos, los agentes más ágiles, particularmente los empresarios asociados al capital transnacional, ya habrían iniciado su acomodo a las nuevas condiciones que perciben en la economía mundial, aunque los efectos que su actuar tendría en la economía y en la sociedad aún no pueden sopesarse. La búsqueda de mayores niveles de competitividad internacional parece ser uno de los objetivos que cuenta con el respaldo de las políticas oficiales y con facilidades de financiamiento.

Lo que verdaderamente preocupa es que la transformación de la estructura productiva se esté gestando al margen de la conducción gubernativa y de los consensos que podrían darle orientaciones en función de objetivos nacionales. Se trata de un cambio que si bien puede satisfacer las restricciones de ciertos agentes, es muy probable que contravenga el cumplimiento de otros propósitos tanto o más importantes que aquéllos, como son la absorción de empleo, la satisfacción de necesidades básicas y el enfrentamiento del problema de la extrema pobreza. En los primeros años del decenio de 1990 podrían ya estar delineadas o en vías de concreción ciertas transformaciones que condicionarían el proceso de desarrollo futuro. Sucede que, aun en el caso que se percibieran con claridad los fenómenos que estuvieran conduciendo a estructuras productivas no deseadas, la capacidad de reconducción se presentaría en extremo limitada. Las prioridades de las políticas públicas no están precisamente en

este campo y aunque lo estuvieran, tropezarían con las dificultades propias de la indefinición del desarrollo alternativo.

En los países más rezagados, los mecanismos de defensa que están desplegando los agentes no habrían llegado, al parecer, a comprometer la estructura productiva. En efecto, en aquellos países donde el aperturismo ha recibido el apoyo de la política oficial, los empresarios industriales están dosificando una suerte de reconversión de las actividades, disminuyendo las productivas y compensándolas con iniciativas de importación. Aún no se observan desmantelamientos signifi-

cativos de su parque industrial en espera de que se despejen incógnitas. La incertidumbre ha paralizado, cuando no ha mermado, la inversión en el sector industrial, lo que sin duda tendrá efectos nocivos para el desarrollo futuro de esos países. En estas economías se ve más oportuna la reflexión sobre el sentido que podrían tener los cambios en la estructura productiva. Desde luego, la reflexión global sólo tendría una utilidad relativa; es el examen y la evaluación de las opciones en cada caso lo que contribuiría a perfilar un nuevo patrón de desarrollo para cada uno de esos países.

VI

Las definiciones básicas

La discusión sobre los lineamientos del cambio de la estructura productiva exige pronunciarse sobre algunas cuestiones fundamentales que constituyen un requisito previo para determinar su orientación y contenido.

Ya se ha insistido en que la configuración de una estructura productiva tiene por objeto garantizar a futuro una expansión económica dinámica en condiciones de mayor equidad. También se han señalado las condiciones globales que debería cumplir ese nuevo patrón de desarrollo: selectividad, austeridad, eficiencia, participación, concertación, etc. Sobre estas apreciaciones, en general, los planteamientos neoestructuralistas son convergentes; la bibliografía que difunde su ideario no recoge discrepancias ni refleja contradicciones, pero hay que reconocer que en estas economías tales posturas están en los inicios y se enfrentan a corrientes neoliberales que tienen firme apoyo político y financiero, externo e interno. Por añadidura, los sectores políticos que podrían darles respaldo sufren una suerte de dispersión y desorientación, fruto de mutaciones políticas de todos conocidas.

Una primera definición, de las más fundamentales, se refiere al compromiso de consolidación de la democracia y a las formas y métodos para alcanzar ese objetivo. Dentro de la multiplicidad de tareas que ello implica, una importantísima, como ya se ha reiterado, tiene relación con

la forma de encarar el problema de la pobreza extrema, cuyo grado y cuantía aparece como el flanco potencial de perturbaciones en el funcionamiento de estas sociedades. Cualquier estimación o pronóstico respecto del comportamiento de los marginados, pone de relieve el peligro de resquebrajamiento de la institucionalidad democrática si en el futuro éstos siguieran quedando excluidos del proceso socioeconómico.

Frente a una economía determinada, sin las abstracciones que impone la globalidad, debería intentarse una definición de los principales beneficiarios de la expansión económica. Es necesario identificar a los grupos sociales a los que se destinarían los frutos del crecimiento. Ello proporcionará información útil para estimar los cambios que se pretende introducir en el nivel y estructura del consumo y permitirá prever la transformación productiva que podría darle respuesta, por lo menos en lo que se refiere a los requisitos más directos. Aquí subyace el meollo de lo que puede ser el otro desarrollo.⁶

Otra definición esencial se refiere a la selección de los rubros de exportación no tradicionales que se impulsarán en el futuro y a la cuantía

⁶Un interesante ejercicio de identificación de beneficiarios y productos aparece en Iván Finot (1989), *Redistribución del ingreso y necesidades básicas. Simulación y proyecciones para Bolivia* (L.C/IP/R. 80), Santiago de Chile, diciembre.

previsible de las exportaciones tradicionales. Estas definiciones exigen indagar la demanda externa y su probable evolución futura, empresa muy difícil en épocas de cambio, pero ciertamente ineludible. La identificación de las ventajas comparativas dinámicas que el país podría aprovechar y generar en función de su dotación de recursos, su localización, su cultura autóctona y otras particularidades, surge como una tarea cada vez más prioritaria, puesto que se advierte un sector externo más difícil y competitivo. De esa forma se dispondrá de otro conjunto de factores condicionantes del cambio en la estructura productiva.

La especificación de los proyectos principales que darán respuesta directa e indirecta a la estructura del consumo y a la nueva base exportadora ya permitiría evaluar alternativas respecto de los grupos de presión o componentes de la estructura de poder que podrían asociarse a las transformaciones productivas consecuentes. En otros términos, ya se podrían vislumbrar las modificaciones en el comportamiento de quienes poseen poder o la recomposición implícita en el cambio estructural perseguido. La definición consecuente se refiere al apoyo político y al tipo de consensos que respaldarían el proyecto nacional de transformación.

VII

La viabilidad política

Está claro que los cambios en la estructura productiva no resultarán exclusivamente de los dictámenes verticales de las políticas de los gobiernos. La necesidad de establecer conciertos y pactos entre quienes ejercen poder constituye un requisito ineludible. La persistencia y profundidad de la propia crisis se ha encargado de hacer madurar las posiciones de los antagonistas tradicionales y no es utópico ni ingenuo admitir que existen ciertos puntos de encuentro y algunos intereses convergentes.

En algunas de estas economías han empezado a surgir dentro del sector empresarial percepciones sobre lo venidero que parecen haber calado hondo en lo que fueron sus indolentes posturas distributivas. Se ve con alguna claridad que la expansión de la pobreza extrema y el desempleo proyectan sociedades de convivencia inviable, donde la inseguridad respecto a la propiedad y aun a la propia vida constituyen riesgos que no se pueden soslayar. Son más frecuentes las declaraciones de empresarios jóvenes que no aceptan la crítica a la ubicuidad del capital y que, por el contrario, esgrimen objetivos democráticos de "conservar una patria para todos". No se puede concluir hasta dónde llega la sensibilidad social y hasta dónde el instinto de conservación; lo cierto es que parece abrirse un espacio a las negociacio-

nes, que irían más allá de declaraciones formales. La dimensión más bien reducida de muchas de las economías de viabilidad difícil determina también que el número de agentes líderes sea menor, lo cual facilita que en el examen de los proyectos políticos se puedan identificar sus diferentes posiciones y avanzar en ciertos consensos.

En esos mismos países, las directivas sindicales también parecen haber experimentado mutaciones. Los sectarismos de otrora estarían dando paso a percepciones de lo posible en materia de redistribución. La crisis ha golpeado con tanta fuerza al sector trabajador que lo ha hecho percatarse de que la confrontación permanente podría conducir a situaciones incluso peores. En los gremios más politizados, se advierte que la toma del poder acarrea responsabilidades mayores y que también en esos casos se reclamarán consensos si se quiere evitar un funcionamiento caótico de los sistemas socioeconómicos.

Lo que parece haber motivado estos indicios de acercamiento a soluciones pactadas es, por una parte, el haber tomado conciencia de los bajísimos niveles de productividad que caracterizan a gran parte de la actividad económica y de la hostilidad del mundo externo en materia de precios y financiamiento. Por otra parte, la frustra-

ción del día tras día sin salida ha hecho dirigir la vista hacia horizontes algo más distantes y se ha percibido la posibilidad de que se deterioren aún más las condiciones de vida de las poblaciones. En definitiva, unos y otros anticipan tiempos más difíciles si no se enmiendan rumbos pronto. Aunque en estos países y en sus ámbitos gremiales, el tema de los cambios estructurales aún no se examina, no cabe duda que hay un terreno propicio para plantear reflexiones e instar la generación de propuestas. Quizá, en torno a la discusión de esta temática, pueda verificarse hasta dónde esperanzarse con la posibilidad de concertaciones efectivas.

Los indicios de acercamiento en la esfera gremial (empresarios y sindicatos), impregnan el comportamiento de los partidos políticos más representativos. La mayor parte de éstos están llamando la atención en sus planteamientos, sobre el tema de la pobreza extrema. Como fuere, no se

puede desconocer que en distintos núcleos de la sociedad hay evidentes atisbos de convergencia y signos inequívocos de predisposición hacia amplios pactos sociopolíticos. En la medida en que las reflexiones sobre la transformación de la estructura productiva en la dirección de la equidad y del crecimiento autosustentable sobre la base de progresos en el nivel de la productividad, puedan cristalizarse en proyectos políticos nacionales, se puede abrigar esperanzas de que la estructura de poder respalde dichos cambios. Sin duda se trata de una tarea interna de los nacionales de los países que opten por modificar su modalidad de crecimiento y su estilo de desarrollo, donde las contribuciones exógenas sólo podrán tener pertinencia en el terreno de las advertencias sobre el probable mundo externo del futuro, de la evaluación de las viabilidades económicas y del grado en que se cumplen los requisitos del desarrollo.

VIII

Planificación y gestión

Como ya se señaló, en los últimos años se ha iniciado en la región un proceso de reconceptualización del subdesarrollo. Frente al surgimiento de nuevos problemas, y a las mutaciones de los que ya eran conocidos, los análisis e interpretaciones de la mayor parte de los fenómenos socioeconómicos generalmente resultan inéditos o sin precedentes. Es precisamente la reiteración de estos calificativos en múltiples investigaciones lo que está denunciando la naturaleza singular del fenómeno que inquieta por doquier. Las economías de viabilidad difícil no han sido ajenas a tales cambios y también en ellas surgen esfuerzos por reinterpretar sus procesos de desarrollo.

Como consecuencia casi natural de estas inquietudes surge también la necesidad de una renovación conceptual de la planificación. Están disponibles para el examen una serie de reflexiones que tienen origen, por una parte, en las evaluaciones de lo que fue la planificación en el pasado y de lo que se pretendió que fuese. Por otra parte, están también las reflexiones que sue-

len responder a la mayor complejidad que se advierte en el mundo actual y a la necesidad de encarar los agudos problemas que vive la región y los que, sin gran esfuerzo, es posible pronosticar para el futuro.

En sociedades tan poco cohesionadas, la capacidad de conducción gubernamental suele inclinarse, en general, por el lado de la obligatoriedad, las reglamentaciones y la presión vertical, con resultados casi siempre efímeros y parciales, cuando no contraproducentes. Una ampliación de tal capacidad requiere compromisos que hagan blanco en las más caras necesidades de los excluidos y precisa planteos cuya verosimilitud dé paso a la credibilidad. Los proyectos nacionales tendrán que adaptarse a los nuevos ejes en que se dará la controversia política, donde la identificación de los problemas concretos que hay que enfrentar y de las formas de hacerlo serán requisitos que exigirá el respaldo electoral.

En las economías de viabilidad difícil la conducción gubernamental en el presente decenio

reclamará de la planificación nuevos planteos, directamente orientados a resolver los problemas que aquejan a sus pueblos y a incrementar la capacidad de gobernar de su directiva política.⁷ Los años de crisis se están encargando de demostrar que no se puede dejar de lado el largo plazo, ni se pueden ignorar los agudos déficit en materia de política social. Por exitosa que sea la inserción en el mundo externo, subsistirán e incluso se agravarán las contradicciones internas en las sociedades. La búsqueda de opciones no convencionales en medio de un vasto espectro de agudas restricciones puede abrirse paso frente a la indolencia que implican las posturas neoliberales y a la seducción que ahora ejercen sobre una parte de los agentes del sistema. No se trata de moderar los desbordes del mercado y paliar sus incapacidades. Es mucho más que eso; se trata de lograr una confluencia de intereses que, por una parte, dosifique solidariamente las retribuciones al capital, al conocimiento y al trabajo y, por otra, despejando las incertidumbres del futuro, comprometa al conjunto social en pos de un derrotero políticamente viable, socialmente equitativo y económicamente sustentable. En ese ámbito, sin duda surgirán nuevas funciones y responsabilidades de la planificación para incrementar la capacidad de gobernar.

Entre las diversas preocupaciones que se manifiestan en los esfuerzos por renovar la planificación en estas economías, el análisis del problema de la gestión y las proposiciones que al respecto se ensayan, parece concitar una genuina y

legítima prioridad. Distintas evaluaciones de la planificación histórica concluyen que no se encarró a cabalidad la transformación de las intenciones que signaban los planes en acciones y comportamientos concretos. Ya no será aceptable que en las evaluaciones futuras de los procesos de planificación se tenga que reconocer qué plan y realidad resultaron divergentes porque aquél no contempló las restricciones de ésta ni que la realidad plasmada en función de las presiones de los agentes lo fue al margen del plan. Para que ello no ocurra, es preciso garantizar que el plan abarque el tema de la gestión en sus diferentes niveles y se extienda hacia el campo de la política económica, las acciones del Estado y la conducción administrativa. En verdad, es preciso asegurar que el manejo del instrumental pertinente, el funcionamiento del aparato público y el comportamiento de la iniciativa privada sean compatibles con las intenciones concebidas en dicho plan.

Cuando en el pasado se planteaba la ejecución del plan como una etapa no sólo distinta, sino también como una responsabilidad ajena al organismo planificador, se estaba dando cauce a que las divergencias entre intenciones y acciones fueran inexorables. Lo que se plantea ahora es que el plan incorpore disposiciones de política económica y que la directiva del organismo se haga presente y participe en el proceso de adopción de decisiones. Esa parece ser la forma para que las actuaciones de las entidades públicas y privadas tengan la coherencia indispensable. Cuando se examina el tema de la gestión, es habitual que la atención se concentre en el problema de la coordinación de las políticas, ciertamente un aspecto muy importante, pero en el mismo plano de jerarquías existen otros ámbitos de la gestión que también deberían ser encarados.

⁷Véase ILPES (1990), *Nuevas pautas de trabajo 1990-1991 y síntesis de actividades 1988-1989* (L.C/G. 1607) (SES. 23/11) (L.C/IV/G. 54) especialmente el capítulo 1, Santiago de Chile, marzo.

IX

Los ámbitos de la gestión

En las economías de viabilidad difícil las falencias en la gestión explican buena parte de su bajísimo nivel de productividad. En verdad, el nivel medio de productividad está muy cerca del de los operadores más ineficientes del sistema. Los enormes esfuerzos y sacrificios que despliegan ciertas unidades económicas públicas o privadas se ven a menudo frustrados por inoperancias y contradicciones en el funcionamiento económico, que resultan absolutamente inaceptables. Reparticiones públicas subalternas entran la secuencia de las operaciones; pugnas entre ministerios neutralizan y contravienen la optimización de los procesos decisivos, y unidades económicas que no cumplen con los calendarios previstos entorpecen y perjudican la marcha de la actividad productiva; figuras jurídicas arcaicas, trámites legales anacrónicos y procedimientos administrativos obsoletos obstaculizan irracionalmente la operatoria y la tramitación de las decisiones. Aquellos comportamientos y estas rémoras explican en buena medida los bajos rendimientos en el desempeño de estas economías.

Para encarar con seriedad el problema de la gestión en estas particulares economías se requiere una visión más integral del problema, discriminando los diferentes ámbitos de la gestión. La gestión en el campo político está estrechamente vinculada al logro de consensos, concertaciones y acuerdos, tanto sobre los lineamientos estratégicos del proyecto nacional, como respecto de la política de desarrollo y del manejo del instrumental más sensible de la política económica. En este ámbito, el organismo responsable de la planificación está llamado a desempeñar un papel crucial como instancia de diálogo y discusión, garantizando seriedad y rigor en la confrontación de opciones. Es precisamente mediante la evaluación de las opciones que el organismo planificador puede contribuir a que se logren los anhelados consensos. Lo anterior constituye, por cierto, una función nueva de la planificación que, a no dudarlo, le otorgaría una gravitación muy especial dentro del proceso de adopción de decisiones. La tarea de evaluar sistemáticamente las

opciones que van surgiendo de las inquietudes y comportamiento de los agentes permitiría llegar a consensos tanto en el nivel estrictamente gremial como entre los grupos políticos con mayor representatividad. En economías mixtas, como las que aquí preocupan, la discusión y los acuerdos entre los empresarios y los sindicatos constituyen un requisito insoslayable si se pretende la convergencia entre plan y realidad.

En el campo del funcionamiento del sistema socioeconómico, la gestión abarcaría tanto el desempeño de las empresas públicas y privadas como la coordinación de las políticas públicas en función del cumplimiento de los objetivos del plan. Intimamente ligada a la gestión económica se presenta la gestión administrativa del sector público. No cabe duda que una gestión que atendiera el orden político, gremial y los pactos sociales, la marcha de las unidades económicas, la coordinación de las políticas públicas y el funcionamiento administrativo del Estado, haría de la planificación un instrumento eficaz en la conducción de los procesos económicos, sociales y políticos. De ese modo, la entidad planificadora cobraría una renovada fuerza dentro del aparato público como instancia clave en los procesos decisivos.

Los conceptos de eficiencia y elevación del nivel de productividad están directamente asociados al tema de la gestión en el proceso socioeconómico. Si bien se reconoce que la productividad de un sistema económico depende de una serie de factores como el nivel y sistema de precios, la calidad y competencia de los recursos humanos, la disponibilidad de recursos naturales con mercados dinámicos, la selección de tecnologías, la modernización operativa, etc., un factor no siempre bien ponderado es precisamente el de la gestión, en particular en sus perfiles de coordinación de políticas públicas, cumplimiento sincronizado de los procesos económicos de las principales unidades productivas y el funcionamiento compatible de la maquinaria administrativa.

X

Productividad y asignación de responsabilidades

La elevación de la calidad de la gestión en las economías de viabilidad difícil depende fundamentalmente de que, por una parte, se identifique con precisión a los conductores, agentes y operadores del sistema, para abarcar los tres ámbitos mencionados: el político, el económico-social y el administrativo. Por otra parte, depende de que se asignen y acepten responsabilidades concretas en materia de objetivos, metas, itinerarios, procedimientos, etc. No cabe duda que el principio de reconocer los logros y censurar los incumplimientos desde la óptica de la evaluación hecha por la sociedad civil puede ser un valioso complemento de los mecanismos de incentivos y disuasivos utilizados habitualmente en la administración de personal.

Un aspecto esencial en el tema de la gestión es la asignación de responsabilidades. En las economías de viabilidad difícil, una de cuyas características es su dimensión reducida, no cuesta mucho identificar los principales núcleos neurálgicos, es decir, aquellas instancias claves que marcan el ritmo de los procesos político, económico-social y administrativo y que por sus encadenamientos influyen decisivamente en el resto de las actividades del sistema. La identificación y selección de los núcleos neurálgicos en estas economías no puede ser ajena al estilo de desarrollo que se pretende alcanzar ni, por cierto, al contenido del plan que le dará respaldo. Son estas consideraciones sustantivas las que dan origen a los criterios para seleccionar aquellos núcleos y para establecer sus más importantes encadenamientos.

Cada núcleo estará formado por una o más unidades económicas productoras de bienes o servicios, sus respectivos gremios de trabajadores y empresarios, y las reparticiones estatales directamente vinculadas a su actividad. Luego, en cada uno de estos núcleos neurálgicos habrá que identificar a sus agentes y operadores responsables e influyentes, y tipificarlos con sus filiaciones más connotadas. La elaboración de este mapa de agentes y operadores constituye la base de un trabajo serio y riguroso que permita encarar las debilidades de la gestión en las economías de

viabilidad difícil. La capacidad de gobernar depende muy directamente de los entendimientos, pactos, acuerdos, etc., que puedan verificarse dentro del mapa aludido. No obstante, la aceptación de responsabilidades y la certeza de que se tendrá que dar cuenta ante la sociedad de los incumplimientos, es la otra cara de la moneda que ciertamente ensancha la capacidad de gobierno y conducción del sistema socioeconómico.

La variedad de temas sobre los que se debe alcanzar acuerdos obliga a discriminar entre aquellos que, en un extremo, comprometen a las más altas cúpulas de los partidos políticos y de los gremios y, en el otro, los que requieren consensos masivos. La génesis de una estrategia de desarrollo, por ejemplo, se plasma en un reducido grupo de excelencia intelectual y política, en tanto que un programa de gobierno requiere una discusión ampliada en la que interviene una variada gama de dirigentes, agentes y operadores del sistema que concilian las diversas racionalidades con el propósito, entre otros, de darle viabilidad y respaldo ciudadano. Este es el ámbito de la gestión política *strictu sensu*. La identificación y selección de los proyectos concretos y de las medidas de política económica que harán funcionar el sistema socioeconómico en la dirección de la estrategia preconcebida, es otra de las esferas de la gestión que supone pactos y consensos. La operatoria y desempeño de las unidades económicas públicas y privadas, así como de la maquinaria administrativa pertinente, también requieren una suerte de aceptación de compromisos y responsabilidades.

Las economías de viabilidad difícil, por lo general, se encuentran frente a una limitada variedad de opciones. La escasez de recursos y la cuantía de su pobreza extrema concentran sus posiciones estratégicas en un espectro reducido en el que la lista de posibilidades en los tres ámbitos de la gestión así como el mapa de dirigentes, agentes y operadores tampoco alcanzan números inmanejables. Se trata, en consecuencia, de vincular ambos tipos de información y de establecer las agendas de negociación en cada nivel.

Resultará más claro, ahora, por qué el organismo planificador podría desempeñar una función tan decisiva. Dentro del sector público no parece haber otro organismo que tenga las ventajas y posibilidades de éste para evaluar simultáneamente

las opciones de largo plazo, la asignación de recursos y las trayectorias en el mediano plazo, el manejo de los instrumentos de política económica y el funcionamiento de la maquinaria administrativa.

XI

Los núcleos neurálgicos y la pobreza

Esta visión amplia de la gestión es consustancial a una metodología de planificación que, aparte de considerar los sectores y las regiones, identifique con precisión los denominados núcleos neurálgicos y sus unidades económicas más importantes. En la planificación tradicional, la "aplicación y seguimiento" del plan era una tarea posterior y divorciada de su concepción, que normalmente servía para verificar que éste no se estaba cumpliendo. En este nuevo planteo se insiste en que en la concepción del plan se debe incorporar el tema de la gestión, es decir, su puesta en práctica por medio del proceso de concertaciones. Esta perspectiva envuelve un camino distinto de aproximaciones sucesivas entre los objetivos, el grado y celeridad de su cumplimiento, además de los acuerdos y pactos que se concreten. El plan tendrá menos literatura y muchos más cuadros que incorporarán variables cuantitativas y cualitativas, como también actas de compromisos. El funcionamiento coherente y coordinado de los distintos centros neurálgicos, en las direcciones previstas y pactadas en el plan, garantizará su cumplimiento y, además, posibilitará la asignación de responsabilidades en los desvíos y falencias, permitiendo ejercitar la correspondiente censura social y aplicar las rectificaciones que fueran pertinentes.

Por mucho que se progrese en esta dirección y que se gane en la asignación de responsabilidades, hay que admitir que a raíz de sucesos exógenos e imprevistos, así como de incumplimientos justificados o no, será necesario rectificar los itinerarios e incluso revisar los propios objetivos del plan. La capacidad de advertir oportunamente la presencia de tales hechos se incrementa cuando la supervisión actúa sobre variables desa-

gregadas, que corresponderían a los núcleos neurálgicos. En efecto, mientras la planificación se limitaba a considerar las variables macroeconómicas, no existía la posibilidad de comprobar la ejecución del plan oportunamente, ni menos de rectificar a tiempo los comportamientos. La vinculación entre las variables físicas de los planes y los instrumentos de política económica constituía un problema sin solución porque unas y otros se referían a categorías disímiles. Por el contrario, la desagregación que implica la planificación por núcleos neurálgicos hará posible dicha vinculación y respecto de las unidades económicas envueltas se podrá evaluar qué significa en realidad el manejo de cada instrumento de política económica. De esa forma, los plazos que contemple la planificación podrán hilvanarse en secuencias coherentes e interdependientes. Plan y gestión, planificadores y gestores, intenciones y acciones, formarán parte de un proceso coordinado en que prevalecerán las corresponsabilidades.

En las economías de viabilidad difícil, dado que su principal problema es la cuantía y profundidad de la pobreza extrema, la gestión política, socioeconómica y administrativa estará signada por el manejo de proyectos sociales masivos, en los cuales la participación de la comunidad alcanzará ribetes determinantes. Ello confiere cierta especificidad al tema de la gestión. Aunque los pactos políticos y sociales para encarar con decisión la difundida pobreza no pueden ser soslayados por quienes ejercen el poder, hay que garantizar que dichos pactos se plasmen en compromisos reales y en acciones concretas. No obstante que las leyes inmutables, como la gravedad en la física, no tienen paralelo en las ciencias sociales,

cuando los problemas maduran y el contenido amenaza con desbordar el continente parecen surgir fuerzas que, sin obedecer a las leyes universales, pueden reproducir en escala ampliada el epifenómeno de la *Crónica de una muerte anunciada*, de García Márquez. En estas sociedades, los agentes con mayor poder parecen haber tomado conciencia respecto de la posible inviabilidad de sus aparatos económicos y de su precaria convivencia social si no se da solución al problema de la pobreza extrema. Se la ve en todas partes y su grado remece las sensibilidades al punto de transformar los consensos que ayer fueron utópicos en necesidades de hoy y en obligaciones de mañana.

La fuerza con que en estas sociedades ha irrumpido el tema de la descentralización es otra de las demostraciones de que las demandas de mayor equidad se esparcen territorialmente y cobran una dinámica de difícil control. No parece aventurado sostener que el decenio de 1990 se caracterizará por numerosos intentos y procesos de desconcentración, descentralización y democratización económica. Un nuevo dimensionamiento espacial, producto de la nueva gravitación de las regiones se entiende como una condición insoslayable para el logro de mayores grados de equidad.

Encarar con prioridad y decisión el problema de la pobreza extrema, no significa desentenderse de otros aspectos que pueden garantizar su viabilidad. Como se señaló, la revolución tecnológica está haciendo desaparecer las ventajas comparativas tradicionales que tenían estas econo-

mías, y sus sectores externos, que ya eran muy vulnerables, tienen aún peor pronóstico. La búsqueda y generación de nuevas ventajas comparativas surge como un camino natural de defensa frente a la hostilidad del mundo externo. Por cierto que se trata de una empresa difícil y más aún en economías aquejadas por los variados problemas que obstaculizan su expansión y modernización. En este terreno, el tema de la gestión económica y administrativa se torna crucial, en lo que se refiere a la competitividad y a la penetración en mercados externos. Las exigencias que ello implica imponen a estas economías ritmos y eficiencias que no se condicen con la parsimoniosa cadencia con que funcionan sus aparatos productivos, distributivos y administrativos.

La consecución de precios y calidades competitivos, así como el cumplimiento de itinerarios y la continuidad de los abastecimientos a los mercados externos, exigen una gestión económica y administrativa que no puede ir de la mano de los procesos generales en estas economías; se requieren funcionamientos *ad hoc*, lo cual implica cadenas productivas y distributivas además de reglamentaciones especiales. Probablemente éste sea un campo donde la gestión requerirá el mayor ingenio y donde la racionalización de procedimientos no tendrá otra salida que la de concebir una trama superpuesta a la que rige para las actividades más convencionales; un desafío mayor para la entidad planificadora que asuma la gestión como función esencial en la planificación del futuro.

XII

Gestión y absorción de tecnología

La revolución tecnológica que se está produciendo en los centros industrializados, parte de cuyos resultados ya es evidente, tiene aspectos perniciosos para el mundo en desarrollo desde cierta óptica, aunque, desde otra perspectiva, puede significar interesantes opciones. No obstante, cuando se hace un recuento de los pros y los contras, éstos son más numerosos, parecen de mayor peso y se descargan automáticamente sobre las economías. Al contrario, el logro de alguna ventaja requiere de denodados esfuerzos. Ciertamente el mundo externo será más hostil y está claro que las economías de viabilidad difícil se enfrentarán a disyuntivas de complicado esclarecimiento respecto de sus esfuerzos para no quedar aún más marginadas en el mundo del futuro si a la vez deben absorber productivamente su elevado contingente de desocupados y subocupados.⁸

La identificación y evaluación de procesos tecnológicos para adaptarlos a estas economías son funciones realmente trascendentes porque comprometen la esencia del aparato económico en el terreno de la productividad y también el funcionamiento de la sociedad en el ámbito de la equidad. La primera tarea en esta dirección, será ampliar la capacidad de retención de sus talentos y profesionales mejor formados; la siguiente, será una rigurosa selección de las actividades que tendrán que adecuarse a altas tecnologías y las que se modernizarán con tecnologías maduras. Finalmente, la selección y adaptación de los procesos tecnológicos a las diferentes actividades escogidas completarán el ciclo de optimizaciones sometidas a restricciones en extremo severas.

Sin duda la escasez de financiamiento y de recursos humanos de alta capacitación constituye la principal limitación y obliga a la más rigurosa selectividad. Frente a la diversidad y naturaleza

de las innovaciones tecnológicas, cuyo alcance modificará significativamente los procesos productivos y distributivos, es necesario concebir una posición estratégica. Huelga señalar los efectos de esta revolución tecnológica sobre las unidades productivas, su manejo, organización, costos, y sus nuevos encadenamientos. Las estructuras productivas de las economías de viabilidad difícil pueden sufrir mutaciones obligadas. La omisión de una política que encare este fenómeno puede resultar en desfiguraciones aún más contradictorias y perversas que las que se objetan en la actualidad. En estas circunstancias, la gestión, particularmente en los campos productivo y administrativo, debería ser examinada desde la perspectiva de los cambios y de la complejidad que esa revolución tecnológica implica.

El espacio para la investigación científica que propenda a la creación de procesos tecnológicos propios es sumamente limitado y debería circunscribirse sólo a especialísimos campos. Como fuere, no resulta de modo alguno módica la concentración de esfuerzos en las selecciones y adaptaciones a las que ya se ha hecho referencia. Si se tuviera éxito, ello ya sería un logro de gran significación si se toma en cuenta cuán lejos se está de este objetivo en las economías que son motivo de atención en este trabajo. Selectividad y optimización con visión de futuro son conceptos inherentes a la planificación y, en este planteo, consustanciales a las tareas de gestión. Llevar a la práctica una política determinada, en esta esfera, constituye otro de los retos que, con prioridad, deberán encarar estas economías. Las falencias experimentadas en este campo han estado motivadas tanto por pretensiones desmedidas que se han frustrado temprano, como por debilidades en su ejecución cuando se concibieron políticas con pragmatismo. Moderar la fuga de talentos y de profesionales de alta calificación, así como hacer posible la evaluación de las tecnologías para su selección y adaptación, competen al diseño de una política determinada. Su puesta en práctica mediante una gestión que tenga ese norte resulta ineludible y se erige como uno de los temas de atención prioritaria en las economías de viabilidad difícil.

⁸Véase Pérez, Carlota (1986), "Las nuevas tecnologías, una visión de conjunto", C. Ominami (ed.), *La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL) y Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL).

XIII

Una reflexión sumaria

Si se hace un recuento de las prioridades que se han destacado anteriormente, se concluirá que éstas entrañan opciones cruzadas, que pueden neutralizarse y hasta oponerse. En efecto, atacar el problema de la pobreza extrema absorbiendo productivamente la mano de obra redundante, lograr una inserción internacional más sólida generando ventajas comparativas dinámicas, optar por tecnologías adecuadas en medio de una nueva revolución industrial, todo ello satisfaciendo restricciones de productividad y competitividad en economías sumamente deprimidas y en sociedades desorientadas y frustradas, es desde todo punto de vista una tarea extraordinariamente compleja. Si, además, se agrega como objetivo la necesidad de consolidar la democracia, podrían surgir inquietudes y críticas que cataloguen estos planteos como la búsqueda de un imposible. No obstante, reconociendo que se enfrentan situaciones muy comprometidas, una de las funciones

de la planificación es justamente examinar y reflexionar sobre las alternativas posibles para encarar ese conjunto de objetivos, establecer prioridades, secuencias, postergaciones y hasta sacrificios. Se trata de analizar también si las restricciones son realmente inamovibles respetando, por cierto, el objetivo principal de enfrentar la pobreza. Ese parece ser el principal ejercicio que ocupará la atención de la planificación en los años noventa. Y, una vez más, el logro de concertaciones mediante compromisos efectivos y la incorporación del tema de la gestión en el quehacer cotidiano de las actividades planificadoras abre, por cierto, una nueva perspectiva en la conducción de la sociedad y de la economía por parte de los gobiernos respectivos. La discusión de las opciones en los distintos niveles y su rigurosa evaluación, serán el aporte técnico y político que podrá expandir la capacidad de gobernar en las economías de viabilidad difícil.

La economía mexicana en el fin de siglo

*Miguel Sandoval Lara**
*Francisco Arroyo García***

A finales de la década de 1940, en el *Estudio Económico de América Latina 1949*, Raúl Prebisch identificó los principales problemas de las economías latinoamericanas a partir del análisis de su evolución en la primera mitad de este siglo. El presente artículo retoma el análisis de esa época para compararlo con los retos y limitaciones del desarrollo en la época actual.

Durante casi cuatro décadas, México, como otros países de la región, llevó a cabo un proceso de industrialización sustitutiva, con una dosis importante de intervención gubernamental y un papel activo y creciente de los empresarios privados. Hasta fines de la década de 1970, este proceso se vio favorecido por el hecho de que el país no dependía de la exportación de un solo producto. Con este modelo de crecimiento, México logró alcanzar gran parte de los objetivos trazados en su política de desarrollo de la posguerra. Con todo, no le fue posible resolver satisfactoriamente algunos de los problemas medulares señalados por Prebisch, al tiempo que se generaron otros que, puestos de manifiesto por la crisis de principios de la década de 1980, han llegado a convertirse en obstáculos considerables para el desarrollo.

A partir de 1983 se aplicó la política de ajuste macroeconómico, de cambio estructural y de renegociación de la deuda externa que se explica en el presente artículo, hasta llegar a una propuesta de modernización económica y social que ya toma en cuenta el distinto entorno internacional y que propone una nueva relación con él.

*Economista encargado de Comunicación Social en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos de México. Actualmente dirige las revistas *Federalismo y desarrollo* y *Equipo*.

**Economista actualmente editor de *Federalismo y desarrollo*, revista de difusión del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos de México.

Introducción

La economía internacional se encuentra en medio de un intenso proceso de cambio, que afecta las relaciones económicas entre los países, la dirección de los flujos comerciales y financieros, y las estructuras productivas que han surgido de los avances tecnológicos de los últimos 10 ó 15 años. Este conjunto de transformaciones ha propiciado modificaciones en la dinámica y la lógica del crecimiento económico mundial de la posguerra, que han modificado a su vez los paradigmas de desarrollo.¹ La nueva situación pone en tela de juicio la validez de los análisis económicos convencionales, así como la eficacia de las políticas económicas que no tomen en consideración los efectos de la interdependencia en las todavía llamadas "economías nacionales".

El fin del período de desarrollo hacia adentro de América Latina llevó a una situación de crisis que ha exhibido distintos contenidos e intensidades en cada país de la región, y en la que han surgido, asimismo, distintas políticas para enfrentarla. Se habla de la "década perdida" para el desarrollo. Este ciclo de crisis se enfrenta ahora a nuevas condiciones internacionales, que parecen obligar a los países latinoamericanos a replantear su relación con la economía internacional.

México, tanto por haber sido uno de los países que ha ido abriendo brecha en el terreno de la renegociación de la deuda, como por su situación geográfica, parece estar más expuesto que las demás naciones de la región a los cambios mundiales. Los esfuerzos de su gobierno y de los diversos sectores sociales se concentran, a principios de la década de 1990, en la búsqueda de

¹"Los decenios de los cincuenta y los sesenta integraron un período de expansión global de la producción y el comercio, uno de los auges más pronunciados y duraderos de la historia mundial, con pleno empleo y poca inflación en los países industriales. Esto constituyó un ambiente favorable para las naciones en desarrollo, incluidas las que ganaron su independencia en esa época...".

En el ámbito de la teoría económica, "se concedía una importancia desproporcionada y casi exclusiva a la acumulación de capital físico. El consenso keynesiano reinaba sin oposición y el modelo de desarrollo nekeynesiano, corporificado en la fórmula Harrod-Domar, insistía en la acumulación de capital como la fuente del crecimiento (la relación capital/producto, incluida en el denominador de la fórmula, se consideraba más o menos constante)" (Singer, 1989, p. 603).

caminos para lograr una recuperación económica a partir de un cambio en sus relaciones con el

exterior, después de haber aplicado una política de estabilización y de ajuste interno.

I

El pensamiento de Raúl Prebisch y la economía mexicana en el período de crecimiento hacia adentro²

El punto de partida del análisis de Prebisch fue el examen de la situación de la economía internacional en la época de la posguerra. Como es sabido, Prebisch observó que el progreso técnico impulsado por los "países originarios del capitalismo" había sido el motor del desarrollo. Las consecuencias de la propagación de ese progreso para las economías latinoamericanas se reflejaron en la manera en que quedaron insertadas en la división internacional del trabajo: la demanda externa de productos primarios agrícolas o minerales fue un factor determinante del crecimiento económico de América Latina durante ese período. En relación con ello, Prebisch apuntó:

"...el desarrollo económico de los países periféricos es una etapa más en el fenómeno de propagación universal de las nuevas formas de la técnica productiva o si se quiere, en el proceso de desarrollo orgánico de la economía del mundo ... La América Latina ha entrado, por tanto, en una nueva fase del proceso de propagación universal de la técnica, cuando ésta dista mucho aún de haberse asimilado plenamente en la producción primaria, pues ... los nuevos procedimientos de producción penetran preferentemente en las actividades relacionadas, en una forma u otra, con la exportación de alimentos y materias primas" (CEPAL, 1951, pp. 3 y 4).

Prebisch postuló que las formas iniciales de articulación de las economías latinoamericanas con la economía mundial marcaron su evolución posterior, y definió a partir de ellas los principales obstáculos y limitaciones que impidieron un

desarrollo semejante al de los países avanzados. La definición de esas restricciones, que Prebisch identificó basándose en la evolución de la economía mexicana de aquel entonces, todavía arroja luces sobre el proceso de desarrollo actual de América Latina.

La primera restricción guarda relación con la persistente escasez de capital, esto es, la inexistencia de capitales de magnitud necesaria como para lograr una utilización eficiente de los abundantes recursos humanos y naturales de la región, y para financiar la capitalización de la economía al ritmo que exigía el crecimiento demográfico. Esta escasez crónica se explica por la insuficiencia del ahorro interno y por la baja capitalización, derivada a su vez de la estructura de las importaciones y de la transferencia de recursos al exterior a que obligaban las remisiones de la inversión extranjera directa.

La segunda limitación provenía de la tendencia al desequilibrio externo, derivada tanto de la falta de dinamismo de las exportaciones, que dependen de la demanda existente en los países avanzados, como del elevado coeficiente de las importaciones, que crece con mayor medida cuando aumenta el ingreso total de la economía, pero que no es posible financiar con más exportaciones. De ahí el desequilibrio crónico del balance de pagos en la región.

El tercer elemento está vinculado a los efectos del progreso técnico en la ocupación, y a su distribución en las actividades económicas. Prebisch comprobó que en los países centrales, a medida que se difundió la técnica desde las actividades primarias, los trabajadores desplazados de éstas fueron absorbidos por las actividades industriales y terciarias, proceso que también permitió absorber el crecimiento natural de la pobla-

²La influencia de Raúl Prebisch en la política de desarrollo de México se analiza en Sandoval y Arroyo, 1989.

ción, eliminando el problema de la desocupación y de la deficiente utilización de los factores productivos.

El hecho de que en América Latina no se diera ese proceso, combinado con las restricciones señaladas, impidió alcanzar un nivel de productividad comparable al de aquellas economías. La solución de este problema, sostuvo Prebisch, radicaba en que, de acuerdo con la teoría económica prevaleciente, se hiciera realidad la movilidad de los factores:

“Ya se ha visto que al propagarse (a la producción primaria) el progreso técnico y producirse en ella el consiguiente exceso de población activa, la industria y otras actividades brindan modos de absorber ese sobrante. Pues bien, si el desarrollo consiguiente de todas esas actividades no se diera en la periferia, tendría que producirse forzosamente en los centros, y a éstos tocaría, en consecuencia, la función de ir absorbiendo el referido sobrante de población, además de aquella parte del incremento natural de su propia población que no pudiera emplearse en su propia producción primaria”.

“Sería, pues, necesario que hubiera movilidad absoluta de población, o sea, que el excedente inocuable de ésta no sólo se hallara dispuesto a emigrar de la periferia, venciendo hondas resistencias, sino también que los países del centro estuvieran propicios a admitir grandes masas de inmigrantes, que acostumbrados a salarios relativamente bajos, competirían ventajosamente con los trabajadores céntricos” (CEPAL, 1951, p. 14).

Con estos elementos, en el capítulo sobre el desarrollo económico mexicano, Prebisch señaló:

“En el balance de pagos de México han surgido, hace algún tiempo, tensiones un tanto agudas, que indican una vez más la incompatibilidad fundamental entre desarrollo y equilibrio, dentro del juego espontáneo de la economía de un país en desarrollo... En el caso de México, como en el de otros países latinoamericanos, el esfuerzo para desarrollarse aceleradamente y elevar el nivel de vida de las masas se ve prontamente contenido por la limitada capacidad para importar” (CEPAL, 1951, p. 406).

Conviene recordar que en aquellos tiempos la economía mexicana alcanzaba por término medio una tasa anual de crecimiento del producto interno bruto (PIB) de 6%, tasa que se mantuvo

por casi 20 años, no sin costos inflacionarios (un promedio de 9% anual) ni de inestabilidad monetaria. En 1948-1949 se tuvo que devaluar el peso para atender los desequilibrios del balance de pagos (Solís, 1972).

En su examen de los 50 años de crecimiento económico de México en este siglo, Prebisch destacó el papel decisivo que tuvieron las exportaciones de productos primarios —primero el petróleo y luego los minerales industriales— para financiar los requerimientos de capital.

Prebisch señaló la existencia de una suerte de conflicto entre el crecimiento vigoroso y las restricciones para importar:

“Es bien claro ahora que el país no puede desarrollarse en tal medida y realizar a la vez importaciones tan amplias. Por donde México se encuentra también ante una disyuntiva clara y terminante: atenuar en forma sensible el desarrollo de su economía, o realizar un vigoroso esfuerzo para cambiar la composición de las importaciones y ajustar su coeficiente de tal manera que el ingreso nacional pueda acrecentarse en alto grado, y dichas importaciones mantenerse, no obstante, dentro de los límites impuestos por la capacidad efectiva del país para pagarlas” (CEPAL, 1951, p. 406).

Entre las restricciones estructurales, Prebisch destacó las relativas a la baja capitalización de la economía, explicada en parte por el déficit comercial y el pago de las regalías por la inversión extranjera; la escasez de infraestructura, sobre todo ferroviaria, que estaba además obsoleta; la existencia de una agricultura “precapitalista”, caracterizada por la baja productividad, la parcelación excesiva de la tierra y la migración a las ciudades de grandes masas campesinas que no podían ser absorbidas en su totalidad por el resto de las actividades económicas. También consignaba como limitación estructural la imposibilidad de cubrir, por falta de recursos, la fuerte necesidad de bienes de capital para la agricultura moderna y la industria. Para hacer frente a estos problemas, Prebisch proponía sustituir importaciones, a fin de que la capacidad de importación pudiera emplearse principalmente en bienes de capital y en el pago de los servicios financieros de las inversiones extranjeras, reduciendo así a la vez las presiones tendientes al desequilibrio del balance de pagos. Pero al mismo tiempo señalaba:

“México necesita proseguir intensamente su industrialización, para aliviar la presión demográfica prevaleciente en el medio rural y dar mayor y mejor empleo al incremento natural de la población urbana. La limitada capacidad para importar es uno de los más serios obstáculos que se oponen a ello. Esta capacidad depende, en primer lugar, de las exportaciones y de los términos del intercambio y, después, de las inversiones extranjeras y de los ingresos por turismo, que en los últimos años fueron importantes” (CEPAL, 1951, p. 412).

En una de sus últimas intervenciones públicas, Raúl Prebisch planteó una serie de interrogantes sobre los posibles cambios del entorno económico mundial a partir del resurgimiento de las políticas que privilegian los mecanismos del mercado para la asignación de recursos. Asimismo, en referencia al tema de la deuda externa, expresó su preocupación acerca del enfoque de los gobiernos de los países desarrollados y los bancos acreedores, y acerca de las recomendaciones que emanaron del Fondo Monetario Internacional para ajustar las economías de los países en desarrollo.

Era de prever que, “ante la desigualdad de centros y periferias”, Prebisch no estuviera de acuerdo con la política de apertura que, a su juicio, no coincidía con los intereses latinoamericanos. Pensaba que la región sólo podría inte-

grarse al mercado mundial cuando hubiera adquirido la densidad económica y tecnológica para participar en esa innovación incesante de bienes y servicios (Prebisch, 1987). Su análisis se basaba en la observación de que América Latina sólo había aprendido a exportar lo que llamó “manufactura simple”, cuya demanda crece lentamente.

¿Hasta qué punto este enfoque puede ser aplicado ahora? Es claro que existen fenómenos nuevos que cambian los términos de referencia, como son: la terciarización de la economía internacional, y en especial de la norteamericana; la mayor presencia de los países del sudeste asiático, que producen con eficacia bienes tecnológicos más avanzados; la imposibilidad de mantener el antiguo sistema proteccionista con fuerte intervención estatal y déficit públicos imposibles de financiar, y, finalmente, el mayor peso de los bloques económicos, o bien de países vinculados por tratados de libre comercio.

Frente a las nuevas presiones en el sentido de que los países en desarrollo abran su economía a las nuevas corrientes internacionales, conviene recordar otras palabras de Prebisch: “La liberalización tiene un sentido muy diferente según se aplique a los centros o a la periferia”, pero también, podría agregarse, según se aplique a unas o a otras ramas productivas y de servicios.

II

Los resultados del programa de ajuste macroeconómico de 1983-1988

El desarrollo alcanzado por México a partir del esquema de industrialización sustitutiva ha sido ampliamente analizado por muchos especialistas nacionales y extranjeros, tanto en sus logros (por ejemplo, el crecimiento del producto interno, del empleo, la diversificación productiva, la difusión tecnológica), cuanto en los problemas que no pudo resolver satisfactoriamente, como fueron la integración sectorial, la incapacidad de las actividades industriales para generar empleos según los niveles requeridos por una población en rápi-

do crecimiento, y la baja competitividad de la industria nacional.

La crisis de principios de los años ochenta y la posterior etapa de ajuste, han obligado a replantearse, en muy poco tiempo, la manera de considerar, en el contexto de una política económica viable, los mecanismos destinados a financiar el desarrollo, el grado de apertura de la economía, la actividad reguladora del Estado y su participación en la generación de bienes y servicios.

En 1983 se inició en México, al igual que en

prácticamente toda América Latina, la aplicación de un programa de ajuste encaminado a reducir los desequilibrios del balance de pagos ocasionados por la transferencia acelerada de divisas al exterior, que en 1982 había llegado a 10 500 millones de dólares, equivalentes a poco más de 6% del producto interno. El programa consistió en medidas orientadas al fortalecimiento de las finanzas públicas, el aumento del superávit primario, la contención crediticia y monetaria, el manejo de un tipo de cambio congruente con las tasas de interés interna y externa, y el inicio de la apertura comercial de la economía nacional.

A diferencia de otros programas de ajuste, éste contemplaba, junto a las medidas ortodoxas, la necesidad de emprender el combate contra los desequilibrios fundamentales de la economía mexicana por medio de la puesta en práctica de la llamada estrategia de cambio estructural (Poder Ejecutivo Federal, 1983), que comprendía medidas destinadas a: reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo, para lograr un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo hacia afuera; incrementar el ahorro interno; racionalizar la asignación del gasto público; descentralizar las actividades productivas y la administración pública, distribuyéndolas por el territorio nacional, y fortalecer la rectoría del Estado en la conducción del desarrollo.

Se pensó que ambos tipos de medidas podían llevarse a cabo simultáneamente, pero las condiciones en que se generó la estrategia cambiaron en poco menos de dos años, acentuando los desequilibrios macroeconómicos y obligando así a las autoridades a intensificar el ajuste de corto plazo.

Sobre el ajuste y sus resultados en el período 1983-1988³ pueden señalarse algunas conclusiones:

— El ajuste fue más largo que lo inicialmente esperado: en un primer momento se creyó que bastaban unas cuantas medidas para enfrentar los desequilibrios fiscales, detener las importaciones, promover las ventas al exterior, y reducir la inflación. Al no ocurrir así, debieron tomarse posteriormente medidas de estabilización más severas.

— El ajuste fue ineludible; en efecto, la situa-

ción previa a 1983 era ya insostenible; los costos económicos y sociales del ajuste han sido, hasta cierto punto, inevitables.

— Mientras no se tomaron medidas de fondo para ajustar la economía y corregir el déficit público, los intentos de volver a crecer (como el que se hizo en 1985) fueron prematuros e insostenibles.

— Del déficit público por exceso de gasto corriente se pasó al déficit público por exceso de pagos de intereses sobre la deuda pública interna: de ahí la necesidad de distinguir las cuentas públicas operacionales (considerando sólo los gastos corrientes) de las financieras (tomando en cuenta los intereses sobre la deuda pública).

— Las sucesivas renegociaciones de la deuda externa fueron también cada vez más profundas. Las renegociaciones mexicanas convencieron paulatinamente a la comunidad financiera internacional y al gobierno norteamericano de la necesidad de cambiar sus esquemas, para pasar a admitir la corresponsabilidad de la banca acreedora en el problema de la deuda.

— La crisis bursátil mexicana de octubre de 1987 demostró, entre otras cosas, que el mercado financiero mexicano está mucho más vinculado al exterior que en el pasado, ya sea por el peso de las expectativas o por una mayor interdependencia de los flujos de capital.

— Desde fines de 1987, los esfuerzos del gobierno se concentraron en la reducción de la inflación. En diciembre de ese año se firmó el primero de una serie de pactos que aún continúan vigentes; ese primer acuerdo, llamado Pacto de Solidaridad Económica, combinaba elementos ortodoxos y heterodoxos de ajuste.

— A medida que se fue profundizando el ajuste, se fueron tomando medidas para abrir más la economía a la competencia externa. Se hizo más rápida la sustitución de permisos de exportación por aranceles, y se eliminaron gradualmente los precios oficiales de importación. Sólo sectores como el automotriz, farmacéutico, petrolero y agrícola quedaron sujetos a permisos.

— La mayor apertura de la economía alcanzada en 1988 cumplió su papel en el control de la inflación. Ello puede demostrarse por la mayor inflación que desde entonces se registra en los bienes no comerciables, como los de la construcción, la educación y las rentas de la vivienda.

En suma, el ciclo de crecimiento de la pos-

³Para una evaluación detallada de los logros y limitaciones del ajuste económico, consúltese Alberro y Cambiazo, 1989, y Poder Ejecutivo Federal, 1989.

guerra, tal como lo vivió la economía latinoamericana, ha llegado a su fin, y también el empleo del gasto público como impulsor de la demanda agregada. Es necesario ahora remover o solucionar los desequilibrios que obstaculizan un desarrollo sostenido y equilibrado (Sunkel, 1989).

El inicio del sexenio 1988-1994 plantea, des-

pués de todo lo anterior, la necesidad de consolidar lo logrado con el ajuste, y de profundizar las medidas de cambio estructural y no sólo las de estabilización de corto plazo. Este es precisamente el objetivo del programa modernizador del gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

III

La modernización de la economía en la década de 1990

1. *La nueva administración: acelerar el paso del cambio*

En el inicio de la década de 1990, el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari profundiza los cambios. En lo interno se emprenden las siguientes acciones: la desreglamentación económica, como un modo de incentivar la inversión privada en áreas claves; la consolidación de la apertura comercial, para estimular las exportaciones nacionales e incrementar la eficiencia del aparato productivo; el redimensionamiento del sector público, tanto en tamaño cuanto en sus funciones, para sanear las finanzas gubernamentales, mejorar la asignación del gasto público e incrementar su eficiencia social. En lo externo, se busca establecer nuevos tipos de relaciones con otros países, en el contexto de la integración de bloques o de regiones económicas.

Después de casi siete años de estancamiento económico, en 1989, primer año de la nueva administración, la economía mexicana comenzó a presentar otros signos: el ritmo de crecimiento del producto interno llegó a 2.9%, resultado que se combinó con una disminución considerable, a 20% anual, del ritmo inflacionario. La inversión privada registró un incremento real de 8.3%, alcanzando así la proporción del PIB más alta de los últimos ocho años, mientras el consumo privado aumentaba 2.9% en términos reales respecto del año anterior. Las exportaciones no petroleras se incrementaron en casi 9% en comparación con 1988, año en que ya se habían duplicado respecto de las de 1985, en tanto el déficit en la cuenta corriente fue de 5 580 millones de dóla-

res, debido al incremento de las importaciones (12%) y al todavía elevado pago del servicio de la deuda externa, por 9 400 millones de dólares (6% más que lo pagado en 1988).

En las finanzas públicas se alcanzó un superávit económico primario (sin incluir los intereses de la deuda interna) de 8.6% en relación con el PIB, lo que posibilitó una caída del déficit financiero de casi 50% en términos reales respecto del de 1988, y una disminución de 7 puntos porcentuales respecto del PIB.

En cuanto al ámbito internacional, el gobierno ha tomado en consideración la intensificación de la interdependencia entre las diversas economías nacionales, tal como lo ponen de manifiesto las corrientes comerciales y financieras, los impactos tecnológicos en los procesos productivos, y el nuevo carácter de las empresas transnacionales, que tienden a adaptar sus filiales a las realidades de cada país.

En el plano interno, vuelven a estar en el centro de la preocupación gubernamental los temas y problemas que Raúl Prebisch y muchos economistas mexicanos después de él diagnosticaron, a saber, por ejemplo, el atraso del sector agropecuario, las carencias de la infraestructura básica, el papel de las empresas públicas, la baja general de la economía, y la desigual distribución del ingreso (Poder Ejecutivo Federal, 1989, pp. 84 a 88).

A estos problemas de carácter macroeconómico se añade la urgencia de atender las necesidades de una población que experimentó un acelerado cambio cualitativo en los últimos años.

Todo ello apunta a nuevas necesidades de inversión, cuyo financiamiento habrá de ser radicalmente distinto del que prevaleció durante el desarrollo estabilizador. Por ejemplo, las estimaciones demográficas indican que la población del país llegará a 94 millones de habitantes en los próximos cinco años, y que hacia fines de siglo será de alrededor de 110 millones. También hay cambios en la estructura de edades: debido a las extraordinarias tasas de crecimiento (del orden de 3% anual) que se observaron hasta por lo menos mediados de los años setenta, la población joven del país ha adquirido mayor peso relativo, propiciando así, cada año, un aumento de la fuerza de trabajo de poco más de 850 000 personas.

2. *Las propuestas esenciales de modernización*

La modernización gira en torno a cuatro líneas básicas: a) una reforma del Estado que garantice el logro de los objetivos fundamentales del desarrollo; b) una política económica acorde con el objetivo de hacer un uso eficiente de los recursos naturales y de inversión; c) una mayor apertura a las nuevas corrientes del entorno mundial, y d) una activa concertación con los grupos nacionales, tanto del sector privado como de los sectores de menores ingresos, con una mayor presencia del gobierno en las colonias populares urbanas.

a) *La reforma del Estado*

La reforma del Estado comprende, entre otros elementos, la revisión de sus atribuciones constitucionales en algunos aspectos del desarrollo, y la revisión de sus facultades ejecutivas, con el objeto tanto de desreglamentar las actividades económicas, como de reducir su intervención; persigue, por tanto, introducir cambios en la naturaleza y los mecanismos de la relación entre el gobierno y los distintos sectores de la sociedad. Lo anterior pasa, en los aspectos políticos, por una consolidación de la democracia.

En cumplimiento de estos propósitos, entre 1989 y 1990 se han adoptado diversas decisiones. En lo que se refiere al proceso de privatización, desde 1989 a la fecha el gobierno se ha desprendido de cerca de 40 empresas, y, entre otras, se encuentran actualmente en proceso de venta unidades de la importancia de Teléfonos de Mé-

xico, Minera Cananea, y el complejo siderúrgico Las Truchas.

En materia de desreglamentación se ha avanzado en las áreas del autotransporte federal y del transporte multimodal, en la normalización de la presentación de productos, en las actividades de fomento de las exportaciones, de transferencia de tecnología, y de la industria petroquímica; también se han hecho progresos en la comercialización del azúcar, el cacao y el café. Se han efectuado cambios a la ley aduanera, se ha incorporado al sector privado a la acuicultura y se han introducido desreglamentaciones en el comercio de productos pesqueros; de igual modo, se reformó el reglamento para la industria de derivados de la refinación, y se liberó el uso de equipos terminales de telecomunicaciones. El propósito de estas acciones es retirar los privilegios y eliminar los monopolios indebidos que surgieron por una excesiva reglamentación.

Por otra parte, en virtud de la iniciativa presidencial del 2 de mayo de 1990, que restableció el régimen mixto en la propiedad de los bancos —nacionalizados en septiembre de 1982, en plena crisis cambiaria y financiera—, se ha reabierto la participación de los inversionistas nacionales en la banca comercial. Con ello se busca fortalecer un clima de confianza y estabilidad, así como preparar al sistema financiero mexicano para las nuevas condiciones de apertura externa. Posteriormente, en julio del mismo año, el Congreso aprobó una nueva ley para la reglamentación del servicio de la banca de México, en la que se detallan las condiciones y bases del sistema financiero en las nuevas circunstancias.

b) *Los cambios en la política económica*

La estrategia económica se ha planteado dos metas principales: recuperar una tasa de crecimiento económico cercana al 6% hacia 1994, y consolidar la estabilidad económica, buscando reducir la tasa inflacionaria hasta un nivel compatible con el que exhiben los principales socios comerciales del país.

Para alcanzar esas metas, el plan de desarrollo 1989-1994 propone dos orientaciones principales: la estabilización continua de la economía, y la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva.

La estabilización continua de la economía contempla elevar los ingresos públicos, sujetar el

gasto público a la disponibilidad de financiamiento no inflacionario, propiciar la estabilidad de los precios, fortalecer el ahorro interno y apoyar la estabilidad de los precios mediante la política cambiaria (Poder Ejecutivo Federal, 1989, pp. 57 a 63).

Para tal efecto se llevó a cabo una decidida reforma fiscal, que modificó la base gravable y eliminó los regímenes especiales de tributación, que se habían convertido en "paraísos fiscales" injustificados. Se está revisando además el esquema general de subsidios, y se han modificado las tarifas y precios de los bienes y servicios públicos, para llevarlos gradualmente a sus precios reales.

En el sistema financiero, por su lado, se impulsó la competencia entre bancos por medio de la libre determinación de las tasas y de los plazos; se ha eliminado la reglamentación excesiva, y se han diversificado los instrumentos de captación. La banca de fomento se mantiene en manos del Estado, aunque reorientando sus funciones como banca de importancia secundaria. Además, se intenta fortalecer el mercado de capitales, para que pueda responder en forma más ágil a las necesidades de financiamiento del crecimiento y competir internacionalmente en la captación de capitales externos.

La ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva (Poder Ejecutivo Federal, 1989, pp. 63 a 69) comprende el fortalecimiento del ahorro público y privado, y la reducción de la transferencia de recursos al exterior, tarea dentro de la cual corresponde un importante papel a la renegociación de la deuda externa⁴ acordada por México con los bancos acreedores, los organismos internacionales y el Club de París, acuerdo que culminó un intenso proceso de 14 meses de negociaciones y análisis de propuestas. Con ello se logró la disminución neta del principal por un monto de aproximadamente 21 000 millones de dólares, la disminución de las transferencias anuales de recursos por un monto promedio de 4 000 millones, y el cambio en el perfil de los vencimientos, con un horizonte de 30 años, al término del cual se hará un pago único de 35 000 millones de dólares. De este modo, durante el período 1989-1994 las transfe-

rencias al exterior representarán en promedio sólo 2% del producto interno, a diferencia del 6% que llegó a representar en la década de 1980.

c) *La inserción eficiente en el nuevo escenario internacional*

De acuerdo con el plan (Poder Ejecutivo Federal, 1989, pp. 84 a 88), los objetivos de la política de comercio exterior son: fomentar las exportaciones no petroleras; alcanzar mayor uniformidad en la protección efectiva de las distintas industrias; disminuir las distorsiones provenientes de las restricciones no arancelarias al comercio; elevar las exportaciones, y buscar que la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y el acceso a los recursos externos contribuyan a los propósitos de la política comercial del país.

En relación con la inversión extranjera directa, se han simplificado los procedimientos de autorización para las nuevas inversiones gracias a un nuevo reglamento de la ley respectiva.

d) *La concertación social: el cambio en la relación entre el gobierno y la sociedad*

Por medio de la concertación de los grupos sociales se intenta incentivar la idea de la corresponsabilidad del conjunto de la sociedad en las tareas del desarrollo; en esta nueva concepción, el gobierno cumple ahora la función de un mecanismo institucional que crea las condiciones para que la sociedad lleve a cabo sus objetivos.

Conviene recordar al respecto que el propio Presidente Carlos Salinas ha declarado que, en tal sentido, el problema de México no ha sido el de un Estado pequeño y débil, sino el de un Estado que, en su creciente tamaño, se hizo débil. Los problemas se agravaron con un Estado que creció de manera desproporcionada y desordenada, forzando sus afanes a la búsqueda de medios para sostener su mismo tamaño, en detrimento de cumplirle a la población y de aumentar su capacidad para defender a la nación. La reforma que lo agilice y haga eficiente demanda liberar recursos hoy atados en empresas públicas y concentrar la atención política en las prioridades impostergables de justicia (Salinas de Gortari, 1990).

En este marco, los esfuerzos públicos se han centrado en profundizar la concertación en tres

⁴Una evaluación detallada del proceso de renegociación así como de sus consecuencias para la economía mexicana se encuentra en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1990.

direcciones: a) la estabilización de la economía mediante los pactos sociales; b) el impulso a nuevos esquemas de financiamiento en áreas claves de la economía, tales como la infraestructura carretera, la minería, la petroquímica básica y la telefonía celular; y c) abatir la extrema pobreza, por medio del Programa Nacional de Solidari-

dad, el cual tiene una asignación presupuestaria propia y funciona en forma descentralizada en sus operaciones con los gobiernos municipales y con las organizaciones comunitarias. En 1990, los recursos asignados a este programa sumaban 3.5 billones de pesos, esto es, aproximadamente 1 200 millones de dólares.

IV

Los términos de referencia para una nueva inserción en la economía mundial

En los umbrales del siglo XXI, al igual que en los años cincuenta, el sector externo constituye un elemento crucial para el desarrollo de la economía mexicana. Hay, sin embargo, diferencias entre una y otra época, que se refieren fundamentalmente tanto a la nueva dinámica de la economía internacional como al tipo de planta industrial que caracteriza a la economía del país después de cuatro décadas de crecimiento hacia adentro.

El hecho de que las transformaciones mundiales ocurran simultáneamente con los esfuerzos internos de estabilización y los cambios estructurales, hace más complejo y delicado el proceso de transición que ha iniciado México en sus relaciones con el resto del mundo, es decir, el esfuerzo tendiente a eliminar el tradicional sesgo antiexportador de la planta productiva y a abrir un mercado que durante cerca de medio siglo ha estado cautivo, así como a hacer de las ventas externas uno de los motores del crecimiento. La nueva dirección del crecimiento implica cambios importantes en la asignación de recursos, tanto a nivel de las empresas, como en la definición del papel del Estado y del tipo de política económica que se aplicará en los años venideros.

En este contexto, la decisión de formalizar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, tema cuya discusión acaba de comenzar, condensa una problemática amplia, en particular la necesidad de superar el estancamiento económico y redefinir el papel del Estado en la transición.

1. *Los rasgos recientes del sector externo de la economía mexicana*

En poco menos de 15 años, las relaciones económicas de México con el exterior han registrado cambios fundamentales, que han incidido a su vez en el crecimiento del país y condicionado de manera importante la dirección y el ritmo de éste. En este punto se analiza la transformación experimentada por el sector externo de la economía mexicana a partir de los cambios más significativos de la estructura del comercio exterior, la deuda externa y su servicio, las maquiladoras y su influencia, la composición de la inversión extranjera directa, y los rasgos característicos de la integración que está ocurriendo entre México y los Estados Unidos.

a) *Los cambios en la estructura del comercio exterior*

Durante todo el período de la posguerra, y hasta antes de la expansión de las ventas petroleras, se observó un balance de pagos deficitario en cuenta corriente, que era cubierto con la venta de productos agropecuarios o minerales, de manufacturas (por un monto relativamente modesto), los ingresos por turismo y, finalmente, mediante préstamos externos. En el mismo lapso, se privilegió la protección del mercado interno aplicando un esquema de elevados aranceles y un rígido y discrecional manejo de los permisos de importación, así como una paridad cambiaria fija. A fines de 1976 fue necesario devaluar el peso para corregir los desequilibrios en el balance de pagos.

A partir de 1978, a raíz del auge petrolero, se produjo un cambio drástico en la estructura del comercio exterior: entre 1978 y 1982 las ventas de petróleo llegaron a representar en promedio 45% de los ingresos de la balanza comercial, en tanto las ventas agropecuarias y el turismo, aunque mantuvieron más o menos constante su valor total, disminuyeron su participación en la aportación de divisas. La nueva disponibilidad de recursos y las expectativas erróneas hicieron que entre 1977 y 1981 creciera tres veces el volumen de las importaciones. También registró variaciones la estructura de las importaciones: la de bienes de capital pasaron de 26% del total de las importaciones en 1977 a 31% en 1982, mientras las de consumo subían rápidamente, pasando de 8.8% en 1977 a 13% en 1980, para luego disminuir a 10% en 1982. Este comportamiento fue consecuencia del ritmo de crecimiento del producto interno, que alcanzó un promedio de 8% anual durante los años previos a la crisis.

A raíz del inicio del programa de ajuste, en 1983 las importaciones se redujeron en aproximadamente 40% respecto del nivel que tenían en 1982, y 65% respecto del de 1981, como parte de la compensación de la demanda interna orientada a estabilizar la economía y a contrarrestar los efectos de la caída del precio del petróleo.

El momento fue aprovechado para introducir cambios estructurales en esta importante variable del desarrollo de México, propiciando una racionalización gradual de la política comercial, que estuvo ligada a las transformaciones efectuadas en la planta industrial a fin de hacerla más competitiva internacionalmente y de que pudiera servir como fuente de divisas. Entre 1983 y 1985 las ventas petroleras seguían representando en promedio 50% de los ingresos, aporte que fue utilizado tanto para cubrir el servicio de la deuda y el pago del principal que se había contratado a corto plazo, como para mantener las importaciones prioritarias. A fines de 1985, otros acontecimientos, tales como el alza de las tasas reales de interés internacionales, una nueva caída en los precios del petróleo, y los efectos del terremoto en la ciudad de México en septiembre de ese año, propiciaron un cambio radical en el ritmo de la apertura de la economía mexicana.

En este marco se inició el desmantelamiento del proteccionismo del mercado interno, con la disminución de las fracciones arancelarias suje-

tas a control, y la reducción del número de tasas impositivas y del arancel promedio de las importaciones. A ello se añadió, en julio de 1986, la decisión de ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), con el propósito de consolidar las relaciones multilaterales de comercio. Esta resolución vino a modificar la decisión anterior, tomada en 1979, en el sentido de no ingresar a dicho organismo, cuando las perspectivas exteriores eran completamente diferentes.

En 1990 el comercio exterior de México presenta un panorama radicalmente distinto del de hace una década: 80% de las fracciones arancelarias no están sujetas ya a permisos previos; las tasas impositivas han sido integradas a cinco niveles, a diferencia de los 20 existentes en 1983; el arancel promedio de la economía es de 9.5%, frente al 16.4% de 1982.

La estructura de las exportaciones de mercancías registra asimismo un cambio sustancial: las exportaciones no petroleras exhibieron entre 1982 y 1989 un ritmo de crecimiento promedio de 20% anual, pasando de 4 753 a 14 889 millones de dólares. Estas ventas representaron el 65% de los ingresos comerciales de este último año, a diferencia del 22% que aportaban en 1982. Las exportaciones manufactureras explican el 60% del total de este rubro. Dentro de ellas, las ramas más dinámicas son la automotriz, la de alimentos procesados, la química y la metalurgia, que concentraron 35% de las ventas al exterior por concepto de manufacturas en 1989.

En una primera etapa, de 1985 a 1987, el crecimiento de las exportaciones manufactureras se dio en medio de una economía estancada, en la cual tampoco crecía el PIB manufacturero (Gitli, 1990, pp. 16 a 20 y 45), y donde se había producido una elevación considerable de las importaciones de bienes intermedios, los cuales representaban ya, en 1986, el 65% de las importaciones totales. Lo anterior implica que la aplicación de un modelo orientado hacia la exportación significa, de inmediato, una mayor integración a la economía internacional.

b) *La industria maquiladora*

Las plantas maquiladoras norteamericanas se instalaron en México en la década de 1970, época en que se promovió la industrialización de

la frontera mexicana para aprovechar, por un lado, las ventajas que le otorga su proximidad al mercado de los Estados Unidos y, por otro, como una forma de retener a la población mexicana que emigraba del centro y sur del país en busca de mejores ingresos o empleo. Hasta fines de los años setenta, los niveles de empleo y el número de plantas eran relativamente reducidos: cada planta ocupaba un promedio de 165 trabajadores; a partir de los años ochenta, aprovechando las ventajas adicionales de las devaluaciones y el costo de la mano de obra mexicana, se registró un ascenso considerable: hacia 1985 había 620 plantas, que ocupaban 124 000 trabajadores, esto es, cinco veces más que en 1970.

A partir de 1985, la maquila cobró nuevo impulso; desde entonces se ha diversificado y expandido a lo largo de la frontera con los Estados Unidos, para lo cual se han eliminado requisitos y trámites, buscando facilitar las importaciones temporales (es decir, las necesarias para reexportar sus productos) y favorecer la mayor utilización de insumos nacionales. Entre 1985 y 1988 se instalaron 870 plantas, que ocupaban 232 000 trabajadores, y en 1989 otras 310, con lo que el número de empresas ascendió a 1 700. Estas empresas realizaron en conjunto operaciones comerciales por aproximadamente 12 000 millones de dólares, y dieron ocupación a poco más de 450 000 trabajadores y empleados (un promedio de 265 personas por planta), cifra equivalente a 17% de la ocupación de la industria manufacturera del país.

Este proceso ha sido calificado por distintos analistas como una muestra del mayor nivel de complementación e integración alcanzado por las industrias manufactureras de uno y otro país.

c) *La inversión extranjera directa*

En relación con la inversión extranjera directa (IED), es interesante señalar que a pesar de los problemas económicos que presentaba México antes de la crisis y durante ella, su llegada no se ha interrumpido, aunque sí ha sufrido merma su ritmo de crecimiento. Por ejemplo, la inversión externa acumulada hasta 1989 ascendió a poco más de 26 000 millones de dólares, cifra equivalente a cinco veces la acumulada en 1975 y a dos veces y media la de 1982; representa, con todo, una baja proporción del PIB: apenas 2%. El siguiente es el panorama de su distribución por

sectores: 67% en el industrial, 25% en el de servicios, 7% en el de comercio y menos de 2% en el extractivo y otros. En cuanto al origen, los Estados Unidos poseen 63%, el Reino Unido 6.7, Alemania Federal 6.3, Japón 5, Suiza 4.5%, y el resto proviene de otros países.

En el reducido peso relativo de la IED han influido la tradicional política proteccionista del desarrollo estabilizador, una legislación particularmente rígida frente a la posibilidad de inversiones externas mayoritarias, y la opción de la época anterior a la crisis de cubrir las necesidades de financiamiento de la economía con deuda externa en lugar de promover la inversión extranjera.

En la actualidad comienza a prevalecer la idea de que es mejor tener socios que acreedores. Ello es más claro aún después de haber sido necesario recurrir a la reconversión o cambio de la deuda externa por inversión, mecanismo que, a pesar de reducir el monto del endeudamiento, implica subsidios exagerados a inversiones externas que probablemente habrían tenido lugar aun sin la intervención de este procedimiento; el mecanismo acarrea, además, consecuencias inflacionarias particularmente delicadas en momentos en que la reducción de los incrementos de los precios es uno de los objetivos principales de la política económica.

d) *La deuda externa*

El comportamiento de la deuda externa se explica por la decisión de dar vida artificial al antiguo esquema de desarrollo que imperó en el país a partir de la década de 1970, época en que existía una amplia disponibilidad de recursos en los mercados internacionales, a tasas reales negativas, que hacían muy atractivo el endeudamiento. La deuda externa pública creció 4.5 veces entre 1970 y 1976, pasando de 4 300 millones de dólares a 19 600 ese último año; por su lado, el pago de intereses representó 10% de los egresos totales del balance de pagos en el período, proporción que ascendió a casi 14% en 1975 y 1976.

Las expectativas creadas por el auge petrolero hicieron que desde 1977 en adelante se intensificara el ritmo de endeudamiento: el volumen de la deuda externa alcanzó hacia 1982 un nivel tres veces superior al de 1976, pasando de 19 600 a 59 000 millones de dólares. A partir de 1977 se dio, además, una diferencia sustancial

con el endeudamiento anterior: el pago del servicio representó en promedio casi la cuarta parte de los egresos de la balanza comercial (21.6%), con una tendencia ascendente que pasó de 18.3% en 1977 a 35.7% en 1982.

A pesar de sus buenas intenciones, los gobiernos de 1970 a 1982 llevaron a la economía mexicana al desorden financiero interno, a la pérdida del valor de la moneda, a la inflación desbocada, y a niveles de endeudamiento externo prácticamente inmanejables. Además, al final de los años setenta y principios de los ochenta, la economía volvió a enfrentarse a un antiguo problema: el deterioro de los términos de intercambio de sus exportaciones, agravado por las crecientes tasas de interés internacionales.

Durante el período del ajuste macroeconómico posterior a 1983, la banca internacional suspendió el flujo de recursos externos en tanto se renegociaba la deuda. Con todo, después de varias renegociaciones, se logró mantener el servicio de la deuda y un cierto nivel de importaciones de bienes básicos.

Mientras la deuda externa de las empresas privadas se enfrentó de manera adecuada, con apoyo gubernamental (mediante el esquema llamado Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA)), el volumen de la deuda pública continuó creciendo, aunque a un ritmo inferior al de los años anteriores: entre 1983 y 1988 pasó de 62 560 a 94 000 millones de dólares. Ello significó un incremento de 51%, pero el servicio representó un promedio de 34% de los egresos totales durante el período, porcentaje equivalente a poco más de 10 000 millones de dólares al año, o, en otros términos, 6% del PIB anual. Este nivel de transferencias significó una sangría para el crecimiento económico del país.

2. El acuerdo de libre comercio y la mayor interdependencia con la economía norteamericana

El último cuarto del siglo xx se ha caracterizado por sus rupturas. El mayor peso del Japón y otros países asiáticos, la nueva conciencia del papel de los productos energéticos, la crisis de la deuda, la tendencia a la formación de bloques de países, los cambios tecnológicos, el fracaso de las economías centralmente planificadas y del keynesianismo en el resto del mundo, entre otros aspectos, re-

quieran nuevas respuestas de parte de las economías latinoamericanas.

La superación de la crisis y los avances en el ajuste macroeconómico han permitido que la economía mexicana salga a la búsqueda de nuevos caminos para retomar un proceso de desarrollo sostenido y responder a las demandas de empleo y bienestar de su población. Al examinar las consecuencias que tendría para la economía mexicana una diferente inserción en la economía internacional, y más específicamente, una diferente relación con la economía norteamericana, es conveniente señalar, en forma general, dos factores.

Se deben tomar en consideración, ante todo, las importantes diferencias en los niveles de desarrollo de los Estados Unidos y México y, por lo tanto, en los niveles de salario y bienestar. Ello explica la fuerte corriente de migrantes hacia aquel país. Independientemente de las decisiones que se tomen en materia de una nueva relación comercial, la presión migratoria continuará.⁵

En segundo lugar, ambas economías tienden a establecer una interdependencia cada vez mayor entre ellas, hecho que puede medirse de diferentes formas: así, por ejemplo, 70% del comercio exterior de México se realiza con los Estados Unidos. Este comercio representó en 1989 cerca de 52 000 millones de dólares, es decir, el doble de lo que significó en 1982.⁶ Además, 60% de la deuda nacional está en manos de bancos norteamericanos, y 65% de la inversión extranjera proviene de ese país.

Muchos analistas hablan ya de una "integración silenciosa" entre ambas naciones: la literatura sobre los variados aspectos de esta realidad es amplia, y está siendo generada, casi cotidianamente, desde distintos centros y fuentes del gobierno, del sector privado y del ámbito académico. No es posible en este trabajo detallar los avances y formas de este proceso. Se esté a favor o en contra de él, es un fenómeno que no puede

⁵El flujo de migrantes ilegales oscila, según distintas estimaciones, entre 500 000 y 1 millón de personas al año.

⁶Esta cantidad está lejos aún del volumen del comercio entre los Estados Unidos y Canadá, que también en 1989 se acercaba a los 220 000 millones de dólares.

ser ignorado, y que, además, avanza con cierta rapidez.⁷

Desde la parte mexicana, la propuesta de un acuerdo de libre comercio (ALC) con los Estados Unidos surge de las necesidades mismas de la evolución económica más reciente del país, una vez terminada una primera etapa de estabilización macroeconómica. Al adoptar, después de 1985, las primeras medidas de liberalización económica, se advirtió que las ventas externas estaban limitadas por las distintas formas del proteccionismo norteamericano. Pronto se observó que el mismo problema estaba siendo atendido, más al norte, mediante el Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Canadá, vigente a partir de enero de 1989. De ese modo, si la sustitución de importaciones fue, como apuntó Aldo Ferrer, una imposición de los hechos más que una política deliberada, también lo es ahora la apertura de la economía mexicana.

Del lado norteamericano, el ALC es favorecido por grupos gubernamentales y privados, preocupados por recuperar el liderazgo de los Estados Unidos en la economía mundial, y también por estabilizar las relaciones económicas y los flujos migratorios con su vecino del sur. Los Estados Unidos, o al menos importantes círculos dentro de ese país, responden así a la formación del bloque europeo y al nuevo papel de los países del sudeste asiático.

Ello explicaría, en una primera apreciación, la llamada iniciativa en favor de las Américas del gobierno norteamericano, propuesta que aparentemente plantea un nuevo esquema de relaciones con toda América Latina, a partir de tres aspectos centrales: comercio, inversión y deuda.⁸ Los alcances y características que asuma esta propuesta son temas de una discusión de largo aliento, cuyas conclusiones y plazos son difíciles de prever.

a) *Antecedentes del acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y México*

Las relaciones económicas entre México y los

Estados Unidos han estado enmarcadas en un complejo proceso de negociaciones, que han sido condicionadas en ocasiones por factores extraeconómicos, pasando a veces por situaciones conflictivas y a veces por otras de mutuo entendimiento. En el terreno comercial, las acciones previas al propuesto tratado de libre comercio se remontan a mediados de los años setenta, cuando los Estados Unidos implantaron, en 1974, el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), como parte del impulso proteccionista que sobrevino tras el choque petrolero de 1973. Con este sistema los Estados Unidos pudieron controlar las exportaciones de los países en desarrollo, imponiendo límites a su volumen y exigiendo el cumplimiento de normas discrecionales y otras medidas paraarancelarias.

El crecimiento del comercio exterior de México quedó así condicionado por esas disposiciones. Desde entonces ha sido necesario avanzar mediante negociaciones referidas a ramas específicas, en las que México tiene cierto nivel de competitividad.

En 1975 ambos países suscribieron un convenio textil —prorrogado desde entonces en cinco ocasiones—, por medio del cual México puede acceder al mercado norteamericano, aunque todavía se encuentran restringidos ciertos productos que ponen en riesgo a las ramas textiles norteamericanas. La última prórroga ocurrió en enero de 1988 y tendrá vigencia hasta diciembre de 1991.

En 1984 se firmó un convenio, que se inscribe en los Acuerdos de Restricción Voluntaria que protegen al mercado norteamericano, que fijaba cuotas de exportación para el acero. Según tal convenio, las exportaciones mexicanas podían llegar a representar entre 0.31 y 0.46% del consumo nacional aparente de los Estados Unidos. El convenio fue renovado en octubre de 1989 por un período de 30 meses, aumentando las cuotas a 0.95% en los primeros 15 meses y a 1.1% durante los 15 meses restantes.

En 1985 se convino el entendimiento bilateral en materia de subsidios y derechos compensatorios, con el propósito de reducir las fricciones que ocasionaba la denuncia esgrimida por algunos industriales norteamericanos, sin comprobación, en el sentido de que las exportaciones mexicanas estaban siendo subsidiadas. Este convenio se renovó por tres años más a partir de 1988.

⁷Para ilustrar la magnitud de la creciente importancia de la población mexicana en la parte sur de los Estados Unidos, basta indicar que 60% de la población hispana, calculada en cerca de 20 millones, corresponde a mexicanos.

⁸Véase "Iniciativa para las Américas", discurso de George Bush, Washington, D.C., 27 de junio de 1990, *El Nacional*, México, D.F., julio de 1990, pp. 8 y 10.

Ya para 1987 las negociaciones que se desarrollaban dentro del acuerdo marco o entendimiento bilateral sobre consultas en materia de comercio e inversión, abarcaban un conjunto de ramas productivas y áreas específicas de interés mutuo (acero, electrónica, textiles, agricultura, aranceles, inversión extranjera, propiedad intelectual, seguros y transporte). En marzo de 1989 fue refrendado este acuerdo, formándose grupos de estudios sobre estas áreas.

En octubre de 1989 ambos países firmaron un nuevo acuerdo marco destinado a incorporar otras ramas, dado el interés que existía por facilitar el comercio y las inversiones relativos a esas áreas dentro de negociaciones globales. El nuevo acuerdo se refiere así a ramas tales como la petroquímica, un grupo de productos agropecuarios y el rubro de normas y estándares de prestación.

A partir de estos acuerdos previos, en octubre de 1989 se creó el comité conjunto para la promoción de la inversión y el comercio, por medio del cual se busca incentivar las inversiones y exportaciones en las áreas acordadas dentro, además, de un marco global que supera la negociación por sectores o por productos, y que toma en consideración la mayor interdependencia entre ambas economías. Este comité impulsará, en una primera etapa, proyectos de inversión en petroquímica, telecomunicaciones, textiles, electrónica y alimentos.

b) *Los contenidos básicos del acuerdo de libre comercio*

En junio de 1990 ambos gobiernos entablaron conversaciones encaminadas a lograr un tratado de libre comercio, que incluirá los siguientes puntos:

- incentivar las inversiones y el comercio de bienes y servicios por medio de la eliminación gradual y completa de los aranceles;
- eliminar o bien reducir al máximo las posibles barreras no arancelarias, tales como cuotas y permisos de importación y barreras técnicas al comercio;
- establecer mecanismos de protección eficaz para la propiedad intelectual, las patentes, marcas y secretos comerciales;
- implantar mecanismos expeditos para la solución de controversias.

Ambos países han iniciado ya las formalidades establecidas por las respectivas legislaturas;

así, pasarán algunos meses antes de que puedan entablar negociaciones detalladas, fijadas para diciembre de 1990. Aunque el acuerdo entre Canadá y los Estados Unidos demandó varios años de negociaciones y estudios, el acuerdo con México, a iniciativa de ambos gobiernos, se está llevando por vías más rápidas.

c) *Algunos términos de referencia*

Al examinar las posibles motivaciones y condiciones determinantes de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, parecen surgir los siguientes términos de referencia respecto de la nueva inserción de la economía mexicana en la internacional:

— La necesidad de dar al proceso de progresiva interdependencia entre ambas economías un orden y dirección de que ha carecido hasta ahora. La actividad maquiladora y la migración, por ejemplo, han crecido sin orden, principalmente en las regiones fronterizas de ambos países y en ciertas ramas productivas (como la automotriz, la electrónica, los textiles, muebles y las industrias de materiales eléctricos y electrónicos), y no todavía en el conjunto de sus economías. El acuerdo permitiría ampliar los efectos en la planta productiva de las dos economías, así como en otras regiones de su territorio.

— La necesidad de normar, entre los dos países, aspectos económicos que actualmente se resuelven en forma discrecional. Es decir, se requieren negociaciones más transparentes no sólo de gobierno a gobierno, sino también entre empresarios.

— La necesidad de obtener capitales frescos para financiar el desarrollo mexicano, tanto para la ampliación de la planta industrial como para la modernización de la infraestructura económica.

— La necesidad de elevar la competitividad y eficiencia de la economía mexicana, como medio para conquistar un espacio más amplio en los mercados mundiales, y no sólo en el norteamericano. En este sentido, el planteamiento básico parece ser el de cambiar la relación con la economía mundial a partir de una nueva relación con la norteamericana.

— La necesidad de crear empleos y atender con mayor celeridad las demandas sociales, agudizadas por un estancamiento económico de casi siete años. Esto se plantea, asimismo, como un medio para reducir la migración hacia el exte-

rior, y para generar nuevos ingresos para la población mexicana. La posición del gobierno mexicano al respecto ha sido: "Queremos exportar mercancías, no trabajadores".

Las ventajas y riesgos que acarrea un proyecto de tal naturaleza y magnitud dependen de múltiples factores económicos y no económicos. Entre los primeros parecen estar las actuales características y las restricciones estructurales de la planta productiva nacional, limitaciones que no son muy distintas de las que observó Raul Prebisch hace ya mucho tiempo, pero que ahora experimentarán cambios de fondo.

Un posible efecto de plazo relativamente corto será una afluencia de capitales en forma de inversiones financieras, que incidirán sobre un sistema bancario en proceso de reprivatización y sobre un mercado de valores en proceso de revitalización. En un segundo momento deberían generarse proyectos productivos de mediano plazo que podrían aprovechar las nuevas reglas de juego. Así se iría conformando paulatinamente un mercado más amplio para los productos de ambos países.

Otro efecto favorable se refiere a la creación de un nuevo ambiente económico, más propicio, que permitiría planificar las inversiones con mayor seguridad y a más largo plazo; también se superaría así la situación actual de negociaciones por sector o por productos específicos. Se buscaría abarcar aspectos tales como una mayor difusión tecnológica, mejores sistemas de organización empresarial, y nuevas posibilidades de coinversión entre empresas de los dos países.

A su vez, los productos norteamericanos podrían elevar su competitividad gracias al bajo costo de la mano de obra mexicana. El desplazamiento de empresas hacia México permitiría a los industriales norteamericanos manufacturar productos tanto para el comercio local como para el internacional con ventaja sobre otros países.

En cuanto a las negociaciones, es de prever que el gobierno norteamericano presione por la liberalización de los servicios, especialmente los financieros (actualmente reservados a los nacionales por la ley de instituciones de crédito, recién modificada en julio de 1990), y por la flexibilización de la reglamentación de la inversión extranjera, a fin de asegurar un mercado de capitales estable para los inversionistas privados norteamericanos. Ello le daría una posición ventajosa

en las negociaciones que sobre estos temas se llevan actualmente a cabo dentro del GATT, en la ronda Uruguay. Un punto de especial cuidado será la negociación sobre los productos energéticos de México, dado el previsible interés de los Estados Unidos por asegurarse otras fuentes de abastecimiento y la renuencia del gobierno mexicano a incluir el punto en el acuerdo.

Dentro de las conversaciones se ha mencionado el objetivo de duplicar el volumen del comercio entre ambos países, para llegar a 100 000 millones de dólares en cinco o seis años, según el momento en que el acuerdo entre en vigor. Ello significaría un crecimiento medio anual de 15%, cifra que, a juzgar por las tasas de crecimiento del comercio en los años recientes (de cerca de 20% anual), no parece muy alejada de la realidad.

Por otra parte, dados los diferentes intereses de los Estados Unidos y el Japón en materia comercial, México podría representar una alternativa de inversión para los empresarios japoneses que busquen consolidar su posición dentro del mercado norteamericano, aunque esta posibilidad puede ser expresamente objetada por el gobierno norteamericano en las negociaciones. Los inversionistas japoneses parecen estar esperando que las empresas mexicanas puedan acceder al mercado norteamericano para realizar proyectos de inversión en México, además de la satisfacción de sus demandas de reformas en las leyes mexicanas, que protejan las inversiones de Japón.

En lo que se refiere a los diferentes intereses en cada país, puede constatarse que de uno y otro lado se dan posiciones tanto favorables como contrarias al acuerdo. Una parte de la sociedad norteamericana está preocupada por la intensificación de los flujos migratorios de trabajadores hacia su país, y se opondrá enérgicamente a que se decreta la movilidad de mano de obra. Ciertas agrupaciones sindicales norteamericanas han expresado asimismo su temor frente al previsible desplazamiento de trabajadores norteamericanos que provocaría la emigración de capitales hacia México, orientados principalmente a empresas de uso intensivo de mano de obra. Conviene citar al respecto a Rudiger Dornbusch,⁹ quien

⁹Véase la serie de artículos "Relaciones comerciales Estados Unidos-México", *El Nacional*, México, D.F., 25 al 28 de junio de 1990.

recordó a la opinión pública de los Estados Unidos que la competencia entre los países de bajos salarios por el capital internacional ha estado vigente desde hace tiempo, y que la tendencia de las empresas norteamericanas ha sido la de producir en otros países, principalmente de Asia, y luego incrementar el flujo de exportaciones hacia los Estados Unidos. Deberíamos preguntarnos, dice, si en el marco del tratado de libre comercio con México, preferimos que al cruzar la frontera los empleados se desplacen al sur o al Asia.

En México, por su lado, las oposiciones políticas, ciertos representantes sindicales, y pequeños empresarios han dirigido también críticas al acuerdo.

d) *¿Qué se puede esperar en adelante?*

Ante todo hay que reconocer que estamos ante un proceso de largo plazo: los efectos del ALC no se dejarán ver inmediatamente, como tampoco han sido tan rápidos los de la apertura que ha registrado la economía desde 1985. Los principales cambios desde entonces se han reflejado en una modificación decisiva de la base exportadora del país: las exportaciones no petroleras crecieron entre 1982 y 1989 a un ritmo de 20% anual, pasando de 4 753 a 14 889 millones de dólares. Las exportaciones manufactureras representan ahora 60% de las ventas no petroleras, y actuaron además como motores para el resto de la economía en 1989 y parte de 1990.

Es necesario, con todo, cuidar que este impulso en las ventas externas no se concentre sólo en empresas con participación extranjera, e influya sobre todas las ramas productivas del país,

buscando que el nuevo desarrollo sea no sólo sostenido, sino que mantenga, además, ciertos equilibrios sociales, sectoriales y regionales.

Hasta ahora, la apertura económica ha tenido más beneficios que costos, principalmente por dos razones: la profundidad de la crisis de los años ochenta, la cual minó las bases que sustentaron el estilo de crecimiento del pasado, y las nuevas condiciones internacionales, que presionan en forma autónoma hacia una diferente dirección del crecimiento.

Sin embargo, habrá que prever la aparición de costos, los cuales surgirán a medida que se intensifique el proceso de integración comercial. Es posible también que surjan controversias de tipo jurídico, difíciles de resolver, dadas las posibilidades y conveniencias de modificar ciertas leyes mexicanas.

En términos muy generales, de lo anterior pueden desprenderse algunas recomendaciones de política económica:

- apoyar a algunas ramas industriales durante el proceso de transición;
- atender el financiamiento de los desequilibrios comerciales que ocasionarán las mayores importaciones, principalmente de bienes intermedios;
- definir políticas y apoyos específicos para la agricultura, el empleo rural y la producción de alimentos, y
- aplicar medidas de emergencia para dar empleo a los trabajadores desplazados durante la transición.

En todo caso, no se debe dudar sobre la necesidad de entrar de lleno en una nueva relación con la economía internacional, en el mejor interés del desarrollo mexicano de largo plazo.

V

Conclusión

En este artículo se ha abordado una amplia gama de temas, con el ánimo de presentar un panorama de la economía mexicana al término de una difícil etapa, y de considerar sus limitaciones y potencialidades en las nuevas circunstancias. La

evolución de las relaciones entre países y entre regiones será, en el futuro inmediato, muy diferente de la que se registró desde la posguerra. En este contexto el camino que México ha comenzado a transitar apenas puede ser vislumbrado.

Bibliografía

- Alberro, José y Jorge Cambiazo (1989): El ajuste de la economía mexicana, 1983-1986, *El economista mexicano*, vol. xx, N° 4/5, México, D.F., Colegio Nacional de Economistas, A.C.
- Banco de México (1990): *Indicadores económicos*, México, D.F., Dirección de Investigación Económica, marzo.
- _____ (1990): *Informe anual 1989*, México, D.F.
- Casar P., José I. (1989): *Transformación en el patrón de especialización y comercio exterior del sector manufacturero mexicano 1978-1987*, México, D.F., Nacional Financiera-Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1951): *Estudio económico de América Latina 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), Nueva York, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951. H.G. 1.
- Cordera, Rolando (1981): *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, serie Lecturas, N° 39, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Cordera, Rolando, Carlos Fuentes y otros (1989): Frontera norte: la cicatriz y la herida, *Nexos*, N° 140, México, D.F., agosto.
- Fajnzylber, Fernando (1983): *La industrialización trunca de América Latina*, México, D.F., Editorial Nueva Imagen, S.A.
- Gitli, Eduardo (ed.) (1990): *Estudios sobre el sector externo mexicano*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- González Aréchiga, Bernardo y José C. Ramírez (1989): Perspectivas estructurales de la industria maquiladora, *Comercio exterior*, México, D.F., vol. 39, N° 10, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., octubre.
- Green, Rosario (1989): Desarrollo de la deuda externa en México: estrategias de solución en las dos últimas décadas, *El economista mexicano*, vol. xx, N° 4/5, México, D.F., Colegio Nacional de Economistas, A.C.
- Gurrieri, Adolfo (1982): *La obra de Prebisch en la CEPAL*, serie Lecturas, N° 46, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Ibarra, David (1977): Desarrollo, mercados y política económica, *El perfil de México en los 80*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México) (1989): *México al filo del año 2000*, México, D.F.
- Langley, Lester D. (1989): Mexamérica, *Nexos*, N° 140, México, D.F., agosto.
- Nacional Financiera (1986): *La economía mexicana en cifras 1986*, México, D.F.
- Ortega Gómez, Armando F. (1989): El sistema antidumping mexicano: factor crítico de la apertura comercial, *Comercio exterior*, vol. 39, N° 3, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., marzo.
- Peñaloza Webb, Ricardo y Marko Voljc (1989): Políticas de fomento de las exportaciones, 1982-1988, *Comercio exterior*, vol. 39, N° 8, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., agosto.
- Pinto, Aníbal (1985): *Inflación: raíces estructurales*, serie Lecturas, vol. 3, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Poder Ejecutivo Federal (1983): *Plan nacional de desarrollo 1983-1988*, México, D.F., Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), mayo.
- _____ (1989): *Plan nacional de desarrollo 1989-1994*, México, D.F., Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).
- Prebisch, Raúl (1987): La crisis del capitalismo y sus consecuencias en América Latina, *Comercio exterior*, vol. 37, N° 5, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., mayo.
- Reynolds, Carlk, Carlos Rico y otros (1990): Libre comercio: zonas de turbulencia, *Nexos*, N° 151, México, D.F., julio.
- Salinas de Gortari, Carlos (1990): Reformas al Estado, *Nexos*, N° 148, México, D.F., abril.
- Sandoval Lara, Miguel y Francisco Arroyo García (1989): Raúl Prebisch y la política económica mexicana, 1940-1970, *El trimestre económico*, vol. LXI, N° 222, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V.
- SECOFI (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) (1990): Programa nacional de modernización industrial y del comercio exterior, 1990-1994, *Comercio exterior*, vol. 40, N° 2, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT), febrero.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1990): *La renegociación de la deuda externa de México*, México, D.F., febrero.
- Secretaría de la Presidencia (1986): Programa de inversión-financiamiento del sector público federal 1971-1976, *Antología de la planeación en México 1977-1985*, tomo 4, México, D.F., Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y Fondo de Cultura Económica.
- Singer, Hans W. (1989): El desarrollo en la posguerra. Lecciones de la experiencia de 1945 a 1985, *Comercio exterior*, vol. 39, N° 7, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., julio.
- Smith, Peter H. (1990): Mexamérica: El comienzo del futuro, *Nexos*, N° 146, México, D.F., febrero.
- Solís, Leopoldo (1972): *Controversias sobre el crecimiento y la distribución*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, Osvaldo (1989): "Conferencia sobre la crisis del desarrollo y de la deuda en América Latina", Sede Subregional de la CEPAL en México, 20 de octubre, mimeo.
- Trorup, Cathryn L. (1990): México-EE.UU. Más allá del romance bilateral, *Nexos*, N° 146, México, D.F., febrero.
- Urquidí, Víctor L. (1977): Introducción, *El perfil de México en los 80*, México, D.F. Siglo Veintiuno Editores.
- Vega Cánovas, Gustavo (1988): El acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos: implicaciones para México y los países en desarrollo, *Comercio exterior*, vol. 38, N° 3, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., marzo.

Economía y felicidad

*María Concepción
Tavares**

Este artículo fue concebido originalmente como un debate contra los espejismos del pensamiento ultraliberal anglosajón, que con su moral victoriana predica siempre el buen camino para alcanzar la felicidad a través de la austeridad y el libre mercado. Después fue transformado en un homenaje a Raúl Prebisch, el primer economista político latinoamericano que tuvo una visión crítica del pensamiento económico dominante y propuso un esquema de interpretación de la "situación histórica de la periferia".

Sin embargo, su objetivo no es retomar el hilo de Ariadna que dejó Prebisch, sino evaluar con la máxima concisión posible, y tomando puntos claves de la economía política, el caos a que llegó el pensamiento social contemporáneo. Se intenta, por fin, llegar a las mismas preguntas que hizo Prebisch al final de su vida y que hay que volver a hacer sobre esta "tierra incógnita" en que se convirtió América Latina después de tantos experimentos desarrollistas y reformistas fracasados.

No hay certezas, pero sí una intuición casi unánime de que la llamada década perdida de 1980 no fue tan perdida; por lo menos para quienes aprecian en mucho las transiciones democráticas que tuvieron lugar en el continente, y que creen que sólo a partir de la lucha democrática se puede buscar el avance en la economía y la felicidad de nuestros pueblos.

Una discusión parcial sobre estos temas, con el mismo título de "Economía y felicidad", fue presentada en un seminario efectuado en São Paulo en 1988. El título fue mantenido porque, en opinión de la autora, le agradaría a don Raúl, quien tanto luchó para que los dos términos fueran compatibles.

*Profesora de la Universidad Federal de Río de Janeiro.

Riqueza, consumo, trabajo, progreso: he ahí los temas principales de la economía política que van asociados en la mente humana a la noción de felicidad. Pueden estar asociados de manera positiva o negativa, pero ahí están, desde que la vida activa y no la contemplativa, el orden natural y no el orden divino, el orden burgués y no el orden feudal, llegaron a regir los destinos humanos, esto es, desde la Edad Moderna.

La economía política, a partir de los clásicos, siempre estuvo impregnada de una filosofía moral que plantea la felicidad y la libertad como objetivos viables de la sociedad humana. La corriente liberal clásica iba en busca de la "felicidad general" o del bien común, lo que se conseguiría por la libertad del mercado y de los contratos, en que los intereses egoístas conducirían, mediante la competencia, a la armonía de la "mano invisible", al equilibrio del orden natural o al interés común del contrato social.

También la crítica de la economía política, a partir de Marx, plantea la felicidad y la libertad humanas mediante la superación, no de los conflictos individuales, sino de las contradicciones de la sociedad capitalista, lo que llevaría a la metahistoria de una sociedad sin clases y sin Estado, o por lo menos con éste reducido a la esfera de la administración de las cosas.

Más tarde, ya en el siglo xx, llegaría a verificarse dramáticamente que eran los seres humanos y no las cosas lo que el Estado (socialista, social o liberal) tenía que "administrar", siempre en nombre de la "verdadera libertad": el reconocimiento de la necesidad, el bien común o el bien público.

Ahora en este fin de siglo, cuando la crisis de los Estados nacionales y, sobre todo, de los Estados imperiales podría poner en peligro la supervivencia misma de la sociedad (buena o mala), se vuelve a discutir con seriedad respecto al individuo, la racionalidad, la felicidad privada y general, la libertad del mercado. ¿Será tan sólo una ola neoliberal? Creo que no, porque el debate atraviesa las fronteras de las disciplinas científicas y las fronteras de los regímenes políticos y sociales. Vuelve a estar de moda la filosofía moral, aunque sea la filosofía victoriana recalentada. La organización flexible del trabajo y del tiempo libre es una preocupación dominante frente a la rigidez de las grandes concentraciones

industriales y urbanas y a las nuevas técnicas. Vuelve a desearse la participación política activa

de los ciudadanos comunes, frente a la apatía de la sociedad de masas.

I

“Introducción al caos”

Una parte del debate contemporáneo se centra en la incertidumbre e intransparencia de las estructuras sociales, pero también en la crisis de los “paradigmas” intelectuales y científicos, que marcan nuestra época de transición. Desde el punto de vista teórico se llama “caos” a una situación de complejidad estructural en que, por distintas razones, es imposible establecer una visión sistémica. La más importante parece ser la imposibilidad de integración entre los aspectos micro y macroestructurales, lo que impide determinar tendencias sistémicas y presenta gran incertidumbre respecto a las trayectorias posibles.¹

Así, al contrario de muchos pesimistas que, basados en aparentes “convergencias” hacia la victoria final de un sistema social o de un patrón de desarrollo, infieren el “Fin de la Historia”, lo que parece ser es que la historia se encuentra más abierta que nunca. Desde los tiempos en que el mundo se encontraba “cabeza para abajo”, en la designación feliz del historiador inglés Christopher Hill, vale decir, desde el siglo XVII, no se veía un tiempo histórico tan rico en cambios inesperados y no previstos por los científicos de todos los matices.

Entre los autores que seleccioné para apoyar mis reflexiones hay apenas un economista, Hirschman, que es una suerte de contraparte intelectual de Prebisch en el Norte, para las reflexiones sobre el desarrollo. Los demás son un conjunto heterogéneo de pensadores que tocaron puntos relevantes de la condición social contemporánea y que a mí, por lo menos, me han iluminado los temas clásicos de la economía política, a saber: trabajo, consumo, progreso técnico y tiempo (histórico y abstracto). Todos se ocupan, implícita

o explícitamente de la felicidad humana, sea la individual o la colectiva y también su visión del mundo no pertenece a la tradición positivista, sino a la gran tradición de la Modernidad Occidental —“La razón crítica”.

En una tentativa heroica de síntesis, voy a presentar lo que me parece ser el meollo de las cuestiones planteadas por estos autores, a saber:

Las preguntas: ¿Los resultados del progreso sobre los consumidores-ciudadanos? (Hirschman) ¿La índole del Estado contemporáneo? (Habermas) ¿La libertad humana? (Arendt y Lash).

Las respuestas: Inestabilidad. Imprevisibilidad. Intransparencia.

El retorno al paraíso perdido: La razón iluminista (Rouanet). La razón socialista (Gorbachev). El trabajo libre (Gorz). La matriz ibérica (Morse).

Y por último —para no dejar esta introducción al caos sin una cita de uno de los pocos laureados con el Premio Nobel de economía que no avergüenzan a la “corporación” ni a “la pobreza”—, las palabras de Wassily Leontief: “Antes de su expulsión del Paraíso, Adán y Eva disfrutaban sin trabajar de un nivel de vida elevado. Después de su expulsión, tuvieron que vivir miserablemente, trabajando de la mañana a la noche. La historia del progreso técnico de los dos últimos siglos es la historia de un esfuerzo tenaz para volver a encontrar el camino del Paraíso. No obstante, aunque nos fueran ofrecidas todas las riquezas sin que tuviéramos que trabajar por un salario, nos moriríamos de hambre en el Paraíso, a menos de (poder) responder con una nueva política de ingreso a la nueva situación técnica”. Esta cita es lo mejor que pude encontrar para iluminar el debate sobre “economía y felicidad” en el mundo desarrollado.

Sólo agregó una información para los que ven en la acumulación de riqueza una fuente

¹ Respecto a la nueva ciencia del caos, que empezó con la meteorología y la física, véase James Gleick, *CHAOS-Making a new science*. Nueva York, Ed. Viking, 1988.

importante de (in)felicidad: los datos disponibles a fines de 1987 indicaban que había en la circulación financiera internacional cerca de 8 millones de millones de dólares, que giraban a una velocidad espantosa en las computadoras de los organismos financieros privados internacionales. Aquello que Keynes denominó "economía de casino" no es más que un juego de niños comparado con la inestabilidad del llamado mercado de colocaciones de fondos de un día para otro (*overnight*). Para el que no sabe lo que eso significa a escala mundial y no tiene más que una pálida visión espúrea del funcionamiento de esta fantástica invención tecnológica, debo añadir que ella desmiente el mayor hallazgo con respecto a lo temporal de la física moderna, de la economía clásica, de la historia y de la condición humana, a saber, que el tiempo es irreversible. Para el mercado del *overnight*, el tiempo es reversible: depende del huso horario donde se encuentra el especulador y de la red de operadores en la cual se halla inserto.

He de agregar aún que nadie sabe hoy cuál es el valor del dólar, ni cuál es el valor de las deudas o de los créditos globales de las familias, de las empresas o de los Estados nacionales que han entrado en este "carrusel financiero". Las pérdidas de un día en las grandes bolsas mundiales en noviembre de 1988 fueron del orden de un millón de millones, y, a pesar de eso, el sistema financiero privado no se vino abajo.

Entretanto, 20 millones de desocupados europeos tienen que comer, no trabajan, ni se sabe cuántos de ellos quieren trabajar, pero sueñan con una Europa unida de los pueblos y del capital: contradicción aparente que angustiaría a André Gorz, pero deja felices y da un nuevo sentido "a las energías utópicas" que preocupan a Habermas.

Al sur del Ecuador, donde no existe el pecado pero existen "peces voladores", la historia es diferente; aquí el debate sobre el futuro, la felicidad y la economía parece estar un poco "fuera de lugar", incluso en las universidades donde, a fin de cuentas, debería ser el lugar de circulación o de "negación" de las ideas. ¿Y por qué? Porque en las economías periféricas la discusión sobre el reino de la libertad del hombre no responde a ningún principio de filosofía moral, cuando mi-

llones de seres humanos aún no se liberan de las necesidades básicas. Aquí, entonces, y que me perdonen mis amigos liberales y libertarios de todos los matices que odian la "filosofía de la historia", la libertad sigue siendo un reconocimiento de la necesidad, aunque las "élites" tengan todo el derecho a sus libertades particulares.

La economía política fue una vez una "ciencia moderna" por excelencia; en realidad, disputó con la física el privilegio de inaugurar la época moderna. Después que se distanció de la política y optó por la racionalidad del cálculo económico, se convirtió en una "pobre ciencia" de la autorregulación de los mercados. Cito aquí, porque me parece cada vez más actual, un párrafo de mi tesis para Profesor Titular, rendida hace más de diez años:² "Los físicos modernos no necesitaron ver estallar los soles para formular sus leyes sobre la materia y la energía, no necesitaron desintegrar el átomo para producir nuevas teorías, no quieren tapar con viejas ecuaciones los agujeros negros del universo (ni tratan la disipación con leyes inmutables).³ Los economistas vieron el carácter progresivamente más grave de las crisis capitalistas, vieron que ocurría la separación de las 'órbitas' de la producción, de la circulación de los bienes y del dinero, vieron en sus vidas estallar el 'sol' por lo menos una vez, pero continúan aferrados a su física newtoniana".

En el decenio de 1980, frente a la crisis financiera y de gestión de los Estados nacionales, el pensamiento conservador abraza con entusiasmo la consigna de la desregulación, mientras el pensamiento "progresista" discute con ahínco la teoría de la regulación del capitalismo. Hasta "nueva orden", parece mejor entregar el cuidado de la "felicidad humana" a los psicólogos y a los políticos profesionales, los que, por lo menos, están siempre inventando nuevas terapias y no recomiendan obsesivamente la "abstinencia" y el trabajo a pueblos que se mueren de hambre y carecen de empleo.

²M.C. Tavares, "Ciclo e crise, o movimento recente de industrialização brasileira", Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 1978, *mimeo*.

³Con respecto a la crisis de la ciencia y en especial de la física, véase Ilya Prigogine, *A nova aliança*, Brasília, Ed. Universitária de Brasília.

II

La disolución histórica y teórica de la economía política

Los paradigmas liberales parecen haber sido abandonados al comienzo del siglo xx, cuando la teoría y la práctica de las guerras, del imperialismo y de las crisis reiteradas del capitalismo llevaron a las "élites" rebeldes del mundo occidental a poner en duda el orden burgués, ese mismo orden que se había iniciado de manera tan auspiciosa con el derrumbe del antiguo régimen y con las consignas de la gloriosa Revolución Francesa: libertad, igualdad y fraternidad. El sueño liberal y democrático norteamericano, expresión máxima de la nueva sociedad, terminó en 1898 con la invasión de las Filipinas.⁴ A partir de ahí, hasta la crisis de 1930 y la aparición del nazifascismo, el pensamiento liberal no volvió a ocuparse de las consignas libertarias ni del bien común, y sólo en la posguerra vendría a descubrir la equivalencia entre consumo y felicidad.

Las preocupaciones políticas del período entre las dos guerras giraban en torno a las palabras orden, disciplina, poder. Las preocupaciones económicas de los liberales se concentraban en la ruptura del patrón oro, que amenazaba el valor mundial de la riqueza capitalista. La discusión de la felicidad humana queda entregada a los socialistas utópicos de todos los matices, que evidentemente acentúan el "valor" del trabajo libre y no del consumo.

El sueño de la internacional socialista terminó en 1914. La gloriosa revolución de masas, condenada por mucho tiempo al socialismo en un solo país, terminó dando lugar a un Estado autoritario, que administraba férreamente a los seres humanos y no las cosas. El marxismo occidental, amenazado por el fascismo, abandonó la crítica de la economía política y se dedicó a la "Kultur-Kritik" y, de ahí en adelante, a la filosofía.

Entre ambas guerras, la economía política produjo dos grandes pensadores de la crisis capi-

talista, Keynes y Schumpeter, cuyas enseñanzas llegan hasta nuestros días. Lamentablemente, para el primero, sus discípulos, sobre todo los norteamericanos, van haciendo un *pastiche* de su teoría, hasta que el pensamiento neoclásico vuelve a hacerse dominante.

Después de la segunda guerra mundial, el orden liberal del capitalismo imperial y el del socialismo autoritario pasan a ser las nuevas banderas ideológicas que dividen al mundo occidental. Entretanto aparece una nueva realidad, el Estado social del bienestar, que debe menos al pensamiento keynesiano que a los reformistas y socialdemócratas del norte de Europa. Estos vuelven a encarar la preocupación por la felicidad humana, esta vez no sólo individual sino colectiva. El derecho al trabajo (pleno empleo) y al consumo social (salud, educación, seguridad social) son deberes del Estado de bienestar social para con sus ciudadanos.

Aquí aparece por primera vez con claridad la ambigüedad entre el consumo público y el privado y entre los derechos individuales y sociales de los ciudadanos. Estos aparecen ante el Estado como portadores de una tríada de derechos contradictorios: el derecho político al voto universal (legitimador), el derecho social de los trabajadores organizados (contestatario) y el derecho difuso o segmentado de los consumidores (clientela). Como es obvio, esta Santísima Trinidad, destinada a garantizar la felicidad general, crea problemas al Estado, pero procura una dinámica social legitimadora sin precedentes históricos, de la cual la izquierda marxista y latinoamericana sólo vino a darse cuenta en plena crisis del Estado del bienestar.⁵

La socialdemocracia tardó en llegar al poder en el corazón de Europa, y cuando lo hizo, la regulación económica del capitalismo y la difu-

⁴Véase Barbara Tuchman, *The Proud Tower*, Nueva York, Bantam Books, 1985.

⁵Sobre la crítica en torno a la crisis del Estado de bienestar, véase "A nova intransferência. A crise do Estado de bem-estar e o esgotamento das energias utópicas", *Revista do CE- BRAP*, Novos Estudos, N° 18, diciembre de 1987.

sión del consumo de masas ya estaban muy avanzadas. En el caso del socialismo autoritario, la victoria de la URSS extendió el imperio del socialismo real, pero confirmó a la burocracia soviética en su papel centralizador de un poder incontrastable, reforzado por la amenaza permanente del enemigo externo. En lo interior, las disidencias intelectuales atacan la industrialización forzada, la privación de consumo, la privación de libertades individuales, pero no consiguen enfrentar intelectualmente el paradigma de la filosofía occidental, reforzado por las circunstancias, de que la verdadera libertad es el reconocimiento de la necesidad.⁶

Sin embargo, el Estado socialista burocrático se mueve por una lógica interna de acumulación de la industria pesada que no tiene nada que ver con ninguna filosofía, pero sí con dos hechos básicos de la economía política. El primero, es que se trata de un país de industrialización tardía, que tiene que incorporar vastas masas rurales a un proceso de trabajo socializado y a patrones de consumo mínimo urbano. El segundo, es el enfrentamiento militar con otro sistema. De esta manera, la producción industrial de bienes de capital y de armas constituye la prioridad básica del Estado, y no el consumo colectivo o privado de los ciudadanos.⁷

Es impresionante cuánto ha tardado en surgir en la URSS la discusión sobre la índole del consumo social y el carácter de su organización. Sin embargo, el consumo privado termina apareciendo como un deseo del pueblo ruso, incluso antes de haber fracasado el "sueño" de la superioridad tecnológica y de la organización burocrática del trabajo socializado. La autocrítica del modelo socialista soviético de organización y gestión social del Estado y de la economía, hecha recientemente por M. Gorbachev, reconoce la necesidad de una nueva economía política. En ella reaparecen los elementos clásicos de eficiencia y de cierta libertad de los mercados, que han llevado a sus detractores y a los liberales de todos

los matices a señalar una posible "transición pacífica" del socialismo al capitalismo.

La ideología dominante en el mundo occidental se orienta a la liberalización de los dos mercados fundamentales para el capitalismo: el mercado del trabajo y el mercado del dinero. A su vez la discusión sobre el nuevo "socialismo democrático" se concentra en las cuestiones de una nueva organización social de la producción, del trabajo y de la participación política, y no en el "reinado de las libertades individuales de mercado", como desearían los liberales, ni en el "reinado del trabajo libre", como quisieran los socialistas utópicos.

Las nuevas realidades socialistas, en el terreno de las libertades políticas y de la aceptación de la democracia como valor fundamental y no instrumental, se alimentan de las "viejas utopías" de la sociedad humana. No queda en claro todavía qué nuevas "energías utópicas" alimentarían la transición de las relaciones de trabajo y de producción hacia un nuevo tipo de socialismo real.

Pero volvamos a la crisis de la economía política capitalista, para enfrentar, por último, su etapa actual de disolución.

Desde Adam Smith hasta nuestros días, la economía política se ocupa del trabajo, de la producción, de la productividad, como necesidades del desarrollo económico, sometidas a leyes naturales o históricas, y racionaliza el proceso técnico como fuente de progreso humano en general. Al mismo tiempo critica el consumo conspicuo, la inactividad de las clases ociosas, el desempleo; que son resultado "natural", dirían unos, o histórico, dirían otros, de este sistema de producción capitalista o industrial, según la visión de las escuelas a que pertenezcan los economistas. En todos ellos hay una filosofía moral: el progreso es bueno, son sus resultados los que pueden ser malos. El hombre es bueno, son las formas de asociación humanas las que pueden ser incorrectas. La lucha entre pasiones e intereses mueve la historia humana, pero su resultado es en general bueno, progresista. Los que se atrevieran a poner esto en duda han sido tachados de catastrofistas o irracionales.

Con esta filosofía implícita del "progreso natural", no hay que extrañarse de que la economía política haya entrado en crisis. Una disciplina que pretende ser científica debería abandonar una filosofía moral que predica la abstinencia, el

⁶Sobre la relación entre libertad y necesidades y su recurrencia en la historia de la filosofía occidental, véase Hannah Arendt, *A condição humana*, Ed. Forense Universitária.

⁷Esta estrategia industrial para superar el atraso es válida también para los dos países que en la actualidad registran el mayor éxito económico de Asia: Japón hasta el desastre de la segunda guerra mundial y Corea, entre 1950 y 1960.

ahorro, la austeridad y postula el equilibrio, cuando la acumulación de riqueza, el desperdicio, el consumo conspicuo, las desigualdades y los desequilibrios son las marcas registradas de la historia y de la dinámica del capitalismo. O bien, debiera asumir de frente la crítica de un sistema en que la acumulación de capital se mueve como un fin en sí mismo, y arrastra el progreso técnico por caminos descarriados que están lejos de corresponder a una simple "destrucción creadora", como pensaba Schumpeter.

No obstante, lo que hizo el pensamiento económico liberal no fue enfrentarse a la realidad, fue librarse de ella; al seguir postulando el equilibrio del mercado, pasó a medir la felicidad por las preferencias ordenadas (o reveladas) de los individuos y librarse de la angustia vendiendo en los consultorios de los psicólogos la "felicidad" al menudeo como una mercadería.⁸

Con la transformación de la economía política en una filosofía moral o en una apologética del capitalismo, llegamos al verdadero paradigma de la "ciencia económica" contemporánea, que es el llamado análisis económico del equilibrio general. Los economistas neoclásicos contemporáneos incluyen en éste todas las actividades humanas, en una totalización economicista que es la manifestación suprema de la arrogancia y de la vaciedad a que ha llegado nuestra "pobre ciencia". El análisis del trabajo da lugar a una teoría del capital humano, el análisis del consumo da lugar a una teoría de las preferencias del consumidor enfrentado a recursos escasos. De esta manera, el individuo consumidor debe jerarquizar sus preferencias y compararlas con los precios relativos a fin de alcanzar una posición óptima.

La observación de que toda actividad requiere un tiempo, el que en general es escaso, es fundamental para la idea de que todas las actividades humanas encajan en el análisis económico neoclásico. El análisis del tiempo como un "bien finito" es la piedra fundamental para entender los aspectos más variados del comportamiento humano "desde el punto de vista económico". El tiempo es dinero, decían hace ya mucho tiempo los hombres de negocios norteamericanos. Es así

como las preferencias intertemporales de los consumidores abrazan todos los bienes visibles e invisibles, desde el dinero hasta el petróleo, desde la amistad hasta la guerra, desde el trabajo hasta la ociosidad y finalmente, por qué no, hasta la felicidad. Esto último quedó confirmado cuando los sociólogos descubrieron que es posible preguntar a las personas si son felices, si poco o mucho, si más ahora que en el año pasado, etc., y relacionar tales revelaciones no sólo con el ingreso sino también con una serie de otras variables, como autonomía, autoestimación, etc. Con ayuda de los psicólogos del comportamiento, la acción humana y la incertidumbre del futuro quedaron reducidas a una serie de comportamientos previsibles.⁹

Esta marcha en busca de la racionalidad y del mercado como "reino soberano a la libertad" culminó, en medio de la crisis de todos los paradigmas científicos, con la llegada triunfante de los "nuevos clásicos", como se llaman de manera pedante los economistas neoclásicos norteamericanos de la generación más reciente. Para éstos no hay dudas ni en el mundo ni en la ciencia, y la racionalidad tampoco está en crisis. Las expectativas son racionales, el futuro probable es previsible, el equilibrio es una trayectoria económica perfectamente viable, lo que depende sólo de un tratamiento matemático complejo de los modelos y de un tratamiento rápido y confiable de la información. Para esto último no hay problema tecnológico: para eso están los computadores.

De esta manera, una revolución tecnológica, la informática, que ha causado tantos dolores de cabeza a los filósofos de la ciencia y a los filósofos de la sociedad, además de los problemas prácticos de la "regulación" del mercado del trabajo y del mercado del dinero, se desliza inadvertida "para estos nuevos apóstoles de la economía positiva". Para ellos, las preguntas centrales sobre el desarrollo del progreso tecnológico y la evolución de la crisis actual no conducen a las respuestas indicadas en la introducción a este ensayo: inestabilidad, imprevisibilidad, intransparencia, sino a lo contrario. Conducen en serio a la recomendación bíblica "Señor, no nos dejes caer en la tentación".

⁸Una crítica sólida sobre este tema aparece en las obras de Christopher Lash, *O eu mínimo y Cultura do narcisismo*, Ed. Paz e Terra.

⁹Para una crítica más profunda y un análisis distinto del consumo, véase Hirschman, *De consumidor a cidadão. Atividade privada e participação na vida pública*, Ed. Brasiliense.

Ellos no sienten ninguna tentación de “retorno al Paraíso perdido”, abominan de la política y, en rigor, si pudiesen, suprimirían la acción humana como perturbadora de la lógica.

Samuelson, en su irritación por el retorno de los neoclásicos (y sus asesorías notorias a los regímenes militares latinoamericanos) denominó esta actitud fascismo de mercado.

III

La relación negativa entre economía y felicidad

El trabajo y el consumo parecen ser, a lo largo de casi dos siglos, una de las “claves” del problema de la asociación negativa entre economía y felicidad. Falta o sobra trabajo, falta o sobra consumo. El trabajo es socialmente necesario, pero es alienante; el consumo individual es indispensable, pero, más allá de cierto límite, es desperdicio, ostentación, felicidad necia. Más que de un problema que se plantea y se resuelve dialécticamente, parece tratarse de una “ambigüedad”. Es una ambigüedad de muchas facetas: el carácter público o privado del trabajo y del consumo, el carácter libre y necesario de la actividad humana, la felicidad y la infelicidad general, que desea y rechaza el trabajo y el consumo como una maldición o como una bendición.

Estas ambigüedades atraviesan también todas las corrientes de pensamiento económico, del liberal al marxista, y casi siempre originan una filosofía moral que perturba los análisis más vigorosos. Es así como una elevación de los niveles de consumo material fue vista siempre con malos ojos por todos los grandes pensadores del pasado, desde Adam Smith hasta Veblen (el primer gran crítico del consumismo). Este rechazo moral se ha generalizado hasta nuestros días, de tal modo que prácticamente no hay autor, sea conservador o progresista, que no ataque el consumismo. En su interesante libro *De consumidor a cidadão*, sobre todo en el capítulo I, Hirschman hace una sabrosa crítica de esta hostilidad: “La nueva riqueza material queda, pues, envuelta en un dilema: si las masas tienen acceso a ella, los conservadores se rebelan porque el orden social está amenazado; si permanece inalcanzable para las masas, los progresistas se enfurecen por la creciente disparidad de los patrones de consumo. Como los datos nunca están libres de ambi-

güedad, la nueva riqueza y los nuevos productos pueden ser, y han sido frecuentemente, acusados y maldecidos por los dos bandos”.

La misma ambigüedad ocurre con el concepto de trabajo, sea el trabajo socialmente necesario, sea el trabajo libre. Una parte considerable de la literatura marxista o simplemente progresista se ha dedicado a este tema de manera incansable. Por desgracia, no se puede decir que los resultados alcanzados sean satisfactorios. Los descarríos de la teoría de Marx sobre valor-trabajo han sido muy agravados hasta ahora por sus discípulos.

Voy a permitirme repetir aquí algunos párrafos del ensayo que escribí en 1978, aunque ellos, como es obvio, no resuelven la cuestión de la ambigüedad. “Frente a la fragmentación creciente del ‘mercado del trabajo’ y la imposibilidad de una homogeneización de las condiciones sociales de producción, todavía se procura recuperar, para un análisis contemporáneo del salario, el concepto del ‘costo de reproducción’ de la fuerza de trabajo. En el intento de hacer racional la realidad intolerable del capitalismo y de su ‘orden’ en descomposición, se discute sobre las remuneraciones personales del ‘trabajo libre’, convertido en sujeción burocrática en los servicios organizados del Estado, en términos de productividad. Se discute el trabajo de los médicos y el de los profesores empleados por el Estado como si fuese un ‘trabajo productivo’. Por estar sometidos al mismo régimen general de explotación del trabajo asalariado, se consideran todos los trabajos ‘especiales’ como si estuvieran sometidos a la reglamentación objetiva de la jornada de un proceso de trabajo mecanizado. En vez de eso, sería mejor examinar su utilidad social, o su *valor de uso*; y tratar de negociar su ‘valor de

trueque', no arbitrariamente, sino de cuerdo con las condiciones reales de poder y de legitimación por la sociedad".

Se niega la "politización" de los precios, incluso de aquel que está visiblemente más politizado, que es el precio del trabajo en los servicios, los que no son reducibles a categorías como productividad o escasez. No se percibe que la diferencia fundamental entre una "asociación del lumpen" y una "corporación del trabajo universitario" reside en las diferencias de poder político y de condición social. No se admite que el sistema de valorización es otro, que el sistema de jerarquización del proceso de trabajo ya no corresponde a la diferenciación técnica y productiva del capital; que, en las organizaciones sociales modernas, la superestructura del sistema capitalista contemporáneo contiene en sí misma reglas de valorización, en las que el poder político y la legitimación cuentan más que el movimiento del capital, en expansión desordenada.

Si el capital se deshace de la mano de obra, ésta, en su "libertad", está condenada temporalmente a la situación de los "metecos" o a crear sus organizaciones de supervivencia. Se ve obligada a entablar una lucha política, periódicamente perdida, en una sociedad en descomposición, hasta la transición a una nueva sociedad.

Las interesantes reflexiones de Hannah Arendt sobre el *animal laborans* tampoco deshacen la ambigüedad del trabajo y su relación con la acción y la condición humana. Voy a transcribir un párrafo de su análisis de la sociedad consumidora, que me parece apropiado para este ensayo por la mención explícita que hace de la felicidad:

"La verdad bastante incómoda de todo esto es que el triunfo del mundo moderno sobre la necesidad se debe a la emancipación de la fuerza de trabajo, esto es, al hecho de que el *animal laborans* puede ocupar una esfera pública, y que, sin embargo, en tanto que el *animal laborans* siga en posesión de ella, no podrá existir una esfera verdaderamente pública, sino sólo actividades privadas exhibidas en público. El resultado es lo que de manera eufemística se denomina cultura de masas; y su problema profundo es la infelicidad universal, debida, por una parte, a la perturbación del equilibrio entre el trabajo y el consu-

mo y, por otra, a la exigencia persistente del *animal laborans* de alcanzar una felicidad que sólo puede lograrse cuando los procesos vitales de agotamiento y regeneración, de dolor y de alivio del dolor, están en equilibrio perfecto. Una exigencia universal de felicidad e infelicidad, tan común en nuestras sociedades (y que no son más que las dos caras de una misma moneda), son algunos de los síntomas más persuasivos de que ya comenzamos a vivir en una sociedad del trabajo que no tiene bastante trabajo para mantenerla feliz. Pues solamente el *animal laborans* —no el artífice o el hombre de acción— nunca exigió ser feliz ni pensó que los hombres mortales pudiesen ser felices".

Las reflexiones de Gorz son más taxativas y pretenden resolver el problema.¹⁰ Sin embargo, a pesar de su crítica y de su propuesta de una renta vitalicia independiente del empleo, no está resuelta en su texto la ambigüedad del trabajo libre. Incluso comete algunas ingenuidades, semejantes a las de los neoclásicos: en vez del mercado autorregulado, el trabajo libre autorregulado. En él como en nuestros neoclásicos, desaparecen el conflicto y la política. Su fe en la automatización y en la libertad de ir y venir hace recordar la ingenuidad del *laissez faire, laisser passer* de los primeros liberales.

Es así como, al final de su capítulo más estimulante, "Para salir del capitalismo", dice: "Las idas y venidas entre el trabajo heterónimo, las actividades microsociales facultativas y las actividades personales autónomas constituyen la garantía del equilibrio y de la libertad de cada uno. La complejidad, las indeterminaciones, las superposiciones mantienen abiertos los espacios donde pueden ejercerse la iniciativa y la imaginación. Ellas son las riquezas de la vida".

Así, existiendo la automación, la "lógica económica" ya no tendría qué hacer, según cree Gorz y —agrego yo— desaparecería la organización del trabajo socialmente necesario. Y, en fin, el reinado de la libertad individual y de la felicidad general. ¡Venga, pues, la energía utópica!

¹⁰Véase André Gorz, *Les chemins du paradis. L'agonie du capital*, Ed. Galilée.

IV

América Latina: ni Estación Finlandia,
ni Puerto Seguro; tierra incógnita

Hasta aquí, la relación entre economía y felicidad se abordó desde diversos puntos de vista teóricos, y un poco en su contexto histórico, desde el punto de vista de los países "centrales". Para las sociedades opulentas y democráticas, este problema adquirió dimensiones filosóficas y tecnológicas que originaron un debate sumamente rico y pertinente, sobre todo si la carrera armamentista se separa de las preocupaciones céntricas de la humanidad. Para las sociedades socialistas autoritarias y tecnológicamente menos adelantadas, el problema parece estar entrando en debate con la autocritica de la "sociedad vieja" y de las tentativas de reestructurar una nueva, en la cual los problemas básicos siguen siendo la democracia y la eficiencia, dos antiguos amigos del pensamiento occidental a partir de la Edad Moderna. En cambio, ¿qué puede decirse de las sociedades periféricas, tan heterogéneas en sus patrones económicos, sociales, culturales y políticos, y con la mayoría de sus pueblos sin haber alcanzado la satisfacción de las necesidades básicas para la vida?

En el caso de América Latina, el concepto de *modernidad* continúa obsesionando a las élites pensantes, liberales-conservadoras o progresistas. La lectura del *Espelho de Próspero* de Richard Morse es una incitación para volver a examinar el concepto de modernidad, a la luz de nuestra matriz ibérica.

El núcleo de la teoría del subdesarrollo latinoamericano, formulado por Raúl Prebisch en su ensayo germinal de 1949,¹¹ parece haber sido olvidado o reducido a formalizaciones académicas, cuando mucho, forma parte de la historia del pensamiento latinoamericano. Sólo unos pocos discípulos y amigos que aún están vivos continúan la lucha; sin embargo, varios economistas latinoamericanos retornaron a los conceptos más

primitivos de las teorías de la modernización, los que prevalecían en América Latina en el decenio de 1950, antes de la aportación hecha por José Medina Echevarría y sus discípulos.

Ahora bien, la cuestión básica, a mi juicio, no consiste en la disyuntiva entre modernidad y atraso, o entre crecimiento y estancamiento. En el Brasil tuvimos cincuenta años de crecimiento continuo, y varios decenios de modernización conservadora; y, sin embargo, la matriz estructural del carácter desigual del capitalismo continúa intacta. José Serra y yo escribimos en 1970 un ensayo que trata de la dinámica de la acumulación de capital y de la heterogeneidad estructural, inspirado en Aníbal Pinto, de lo que volví a ocuparme a comienzos del decenio de 1980.¹²

Tratamos de demostrar que no por falta de progreso material nos hallamos en esta situación de injusticia social flagrante. ¡Todo en vano! La idea actual de los "progresistas" es su insistencia en la modernización, en la inserción internacional dinámica, en la eficiencia del Estado, como condiciones para emprender de nuevo el crecimiento. Lo primero, crecer, y después distribuir. Es otra vez la vieja teoría de la distribución de la torta. ¿Y adónde fue a parar la discusión sobre los estilos de desarrollo? ¿Y las necesidades básicas de la población serán garantizadas por quién?

La apropiación de la idea de "dependencia" por la izquierda no dio mejores resultados. Es verdad que la izquierda latinoamericana tuvo que perder muchas energías y pagar con muchas vidas la aceptación de la "vieja utopía" de la democracia. Aprendió a costa propia y viendo los resultados políticos e ideológicos de las dictaduras sobre nuestros pueblos, que la democracia es un valor permanente y no instrumental. Menos

¹¹Raúl Prebisch, "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas". *Boletín económico de América Latina*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), vol. VII, N° 1, Santiago de Chile.

¹²José Serra (ed.), "Alem da estagnação", *Ensaio de interpretação da América Latina*, Ed. Paz e Terra; M.C. Tavares, "Problemas estructurales en países de industrialización tardía y periférica", *Revista de política económica latinoamericana*, Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE), México, D.F., 1981.

mal que, en su mayoría, aprendió la lección antes de la caída del Muro de Berlín.

Sin embargo, en materia de economía política el pensamiento latinoamericano sufrió una derrota considerable. Aquí sí que la ideología neoliberal hizo estragos devastadores entre las generaciones más jóvenes. Las generaciones más viejas se concentraron en la discusión de la deuda externa y consiguieron una aparente victoria en la aceptación ideológica creciente, que habría culminado con el reconocimiento por parte de los países acreedores, de la imposibilidad de que la deuda se pague en las condiciones en que fue contraída y en que se viene renegociando.

Sin embargo, los análisis básicos y las recomendaciones sobre procesos de ajuste interno son en general aceptados, a pesar de su pobreza teórica y de su conservadurismo aterradores: poner "orden en la casa", reducir la magnitud del déficit mediante ajustes monetarios y fiscales convencionales, abrir la economía para incrementar la competencia, atraer capital extranjero para modernizar nuestra economía atrasada. ¡No perder el "tren de la historia", que pasa por Europa y el Japón! ¡No hay crítica teórica posible a este cúmulo de trivialidades! La intelectualidad de izquierda sabe que el "tren" ya no corre más hacia la Estación Finlandia, pero la crisis del socialismo real y del capitalismo latinoamericano la dejan más perpleja y más anémica de lo que estuvo en todo el decenio de 1980.

Pero, ¿qué pasa con las sociedades latinoamericanas? ¿Asisten inermes al "fin de la historia", profetizado por los intelectuales cansados y las élites hastiadas que sepultaron con pompa la Revolución Francesa? No por cierto, la sociedad sudamericana se mueve espasmódicamente, con una energía de masas nunca vista en todo el período de posguerra, pero sin ordenamiento político visible. Durante todo el decenio de 1980 asistimos a manifestaciones de descontento, lucha por la redemocratización, comicios gigantescos, cólera, alegría e inventiva de las masas urbanas jóvenes. "Tierra en trance", diría Glauber Rocha. "Ríos profundos", diría Arguedas. Los poetas, como siempre, van a la vanguardia.

Tierra incógnita. Navegar es necesario, dijo hace mucho tiempo el poeta portugués. No existe Puerto Seguro, las masas ya "desembarcaron" hace mucho tiempo en este continente americano. Lo que algunos de nuestros "sociólogos" to-

avía no han descubierto es que ni el pasado ni el presente de Europa serán el futuro de América Latina. Quieren desembarcar directamente en la actual socialdemocracia de Mitterrand y Felipe González, sin tener en cuenta la existencia de las masas miserables y el enorme conflicto que impide todo "pacto social" que vaya más allá de un pacto político democrático. Pasar de la democracia política a la democracia social, envuelve construir instituciones y consensos mucho más amplios que los que permitirán negar el terror de Estados autoritarios.

Los economistas descendientes de la vieja CEPAL y del pensamiento crítico de Prebisch, Furtado y Anibal Pinto se han dedicado a la crítica del capitalismo latinoamericano, y vienen haciendo un esfuerzo considerable por comprender los procesos de ajuste del capitalismo contemporáneo, en transformación acelerada, y plantean preguntas básicas: ¿La transnacionalización global liquida las posibilidades de reacción de los Estados nacionales de los países periféricos? ¿Es posible una acción conjunta defensiva de América Latina en lo relativo a la deuda externa y a integraciones económicas parciales al menos en el Cono Sur? ¿Es posible una transformación productiva con equidad?

En cuanto a la cuestión de la organización de las masas miserables y del Estado democrático, los economistas de casi todos los matices se lavan las manos y remiten el problema a los sociólogos o a la metahistoria. Están en retraso respecto a nuestro estimado maestro Prebisch, que en los últimos años de su vida postulaba concretamente la acción política y la búsqueda de un paradigma socialista-democrático.¹³ Las relocalaciones teóricas en estas materias no están más que en un comienzo. Los caminos y los proyectos dependen de la capacidad de lucha y de articulación política de la sociedad latinoamericana. La lucha iniciada hace mucho tiempo se está emprendiendo de nuevo, pero en condiciones objetivas y subjetivas muy adversas.

"La democracia es compatible con la miseria y la violencia" decía hace poco en Campinas un ilustre sociólogo internacional al discutir las perspectivas para los fines del siglo xx. Los aplausos

¹³Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1981.

fueron escasos, pero la perplejidad reinante paralizó el debate. Tal vez lo que quería decir era que nuestras recién reconquistadas libertades políticas no estaban en peligro, que no había riesgo de retroceso, a pesar del grado de conflicto social. Pero no se dio cuenta del efecto negativo de la afirmación categórica, sobre todo en el plano simbólico y psicológico.

Para nosotros y en homenaje a la vida y la

obra de Raúl Prebisch, el punto de partida tiene que ser otro: la miseria y la violencia no son aceptables como coexistentes con la democracia. Más que eso sólo serán resueltas por la profundización de la lucha democrática, alimentada por alguna visión, de largo plazo, de los objetivos que hay que alcanzar.

(Traducido del portugués)

Bibliografía

- Arendt, Hannah (1987): *A condição humana*, Rio de Janeiro, Ed. Forense Universitária.
- Gleick, James (1988): *CHAOS - Making a New Science*, Nueva York, Ed. Viking.
- Gorbachev, Mikail (1987): *Perestroika*, Rio de Janeiro, Ed. Best Seller.
- Gorz, André (1983): *Les chemins du paradis. L'agonie du capital*, Paris, Ed. Galilée.
- Habermas, Jüergem (1987): A nova intransparência. A crise do Estado de Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas, São Paulo, *Novos Estudos* (CEBRAP), N° 18, diciembre.
- Hill, Christopher (1976): *The World Turned Upside Down*, Nueva York, Penguin Books.
- Hirschman, Albert (1983): *De consumidor a cidadão. Atividades privadas e participação na vida pública*, São Paulo, Ed. Brasiliense.
- Lash, Christopher (1986): *O mínimo eu*, São Paulo, Ed. Brasiliense.
- , (1983): *Cultura do narcisismo*, Rio de Janeiro, Ed. Imago.
- Morse, Richard (1988): *O espelho de Próspero. Cultura e idéias nas Américas*, São Paulo, Ed. Companhia das Letras.
- Prebisch, Raúl (1962): El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, *Boletín económico de América Latina*, vol. VII, N° 1, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 62. II G. 1.
- , (1981): *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Prigogine, Ilya (1984): *A nova aliança*, Brasilia, Ed. Universitária.
- Rouanet, Sérgio P. (1987): *As razões do iluminismo*, São Paulo, Ed. Companhia das Letras.
- Serra, José (ed.) (1976): *Além da estagnação. Ensaios de interpretação da América Latina*, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- Tavares, M.C. (1981): Problemas estructurales en países de industrialización tardía y periférica, *Revista de política económica latinoamericana*, México, D.F., Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE).
- , (1978): "Ciclo e crise. O movimento recente de industrialização brasileira", Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). mimeo.
- Tuckman, Barbara (1985): *The Proud Tower*, Nueva York, Bantam Books.

Orientaciones para los colaboradores de la *Revista de la CEPAL*

La Dirección de la *Revista* tiene interés permanente en estimular la publicación de artículos que analicen el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Con este propósito en mente y con el objeto de facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, ha preparado la información y orientaciones siguientes que pueden servir de guía a los futuros colaboradores.

—El envío de un artículo supone el compromiso por parte del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.

—Los trabajos deben enviarse en su original español, portugués o inglés, y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.

—La extensión de los trabajos no deberá exceder de 33 páginas (mecanografiadas a doble espacio en formato carta), pero también se considerarán artículos más breves. Es conveniente enviar un original y una copia. También es recomendable el envío de diskettes, si los hubiere (IBM o compatible, programa *Wordperfect*).

—Toda colaboración deberá venir precedida de una hoja en la que aparezca claramente, además del título del trabajo, el nombre del autor, su afiliación institucional y su dirección. Se solicita, además, acompañar una presentación breve (no más de 250 palabras) del artículo, en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales.

—Las notas deberán limitarse a las estrictamente necesarias y se encarece revisar cuidadosamente las referencias bibliográficas y las citas textuales, ya que son de responsabilidad del autor. Se recomienda, asimismo, restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable y evitar su redundancia con el texto.

—Recomendación especial merece la bibliografía. Se solicita consignar con exactitud en cada caso, toda la información necesaria (nombre del o los autores, título completo incluido subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación y si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondientes, etc.).

—La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de encargar la revisión y los cambios editoriales que requieran los artículos.

—Los autores recibirán un ejemplar de cortesía de la *Revista* en que aparezca su artículo más 30 separatas del mismo, tanto en español como en inglés, al tiempo de la aparición de la publicación en uno u otro idioma.

Publicaciones recientes de la CEPAL

Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío" (Lc/G. 1534/Rev. 1-P). Cuadernos de la CEPAL N° 60, Santiago de Chile, agosto de 1990, 176 pp.

En trabajos anteriores del autor, Fernando Fajnzylber, se ha planteado la necesidad de que los países de América Latina modifiquen el patrón de industrialización, eje en torno al cual se ha articulado la estructura productiva de los últimos decenios. En este estudio se intenta profundizar en la descripción tanto del patrón que es preciso modificar como de las direcciones, requisitos y lineamientos de política necesarios para lograrlo.

Al reflexionar sobre el desarrollo de América Latina se cuestiona con frecuencia la validez de la región como categoría analítica. Por la diversidad de situaciones y procesos de formación en los distintos Estados nacionales, podría suponerse que la única tipología satisfactoria sería aquella que incluyese un número de casos igual al número de países. Sin embargo, como no se dispone de una teoría del desarrollo que explique satisfactoriamente las transformaciones globales que experimentan la economía y la sociedad, persistirían numerosas interrogantes incluso cuando se analizara cada uno de los casos nacionales por separado.

Pese a la precariedad de la base teórica, los gobiernos se ven obligados a actuar y, por añadidura, están expuestos a las modas intelectuales que invaden regularmente a las ciencias sociales. Ante esa disyuntiva hay un útil expediente que, si bien no es una solución, permite atenuar algunas de sus consecuencias más desfavorables: reconocer las realidades internas e internacionales persistentes, aunque no haya para ellas interpretaciones coherentes.

Según la experiencia acumulada sobre el desarrollo económico en distintas latitudes parece que uno de los rasgos sobresalientes de ese proceso sería la combinación de aprendizaje, tomando como modelos a las sociedades más avanzadas, y de innovación económica y social en los países menos avanzados, que les permite incorporar las innovaciones con relación a sus propias carencias y potencialidades. Esto explica —hecho fundamental ampliamente reconocido— que las vías de transformación varían en cuanto a contenido, itinerario e instituciones.

En el proceso de industrialización, eje vital del desarrollo económico por su aporte al progreso técnico y a la elevación de la productividad, la combinación de aprendizaje e innovación adquiere mayor importancia. Una de las características del proceso de industrialización de América Latina hasta ahora ha sido precisamente la asimetría entre un elevado componente de imitación (fase previa del aprendizaje) y un componente marginal de innovación económico-social.

En el primer capítulo se describe el proceso de industrialización de América Latina en términos de su contribución a los objetivos de crecimiento económico y a la equidad, identi-

ficándose las características comunes a los distintos países y las particularidades nacionales que forman la heterogeneidad regional. Se resumen asimismo los rasgos que caracterizan a la denominada crisis industrial del decenio de 1980.

En el segundo capítulo se aborda lo que parece ser característico del patrón de industrialización y desarrollo de América Latina: su escasa capacidad para absorber e incorporar creadoramente el progreso técnico en consonancia tanto con las carencias como con las potencialidades regionales; se describen, también, los vínculos entre el progreso técnico, el sector industrial y la contribución de la macroeconomía. Por último se reseñan las transformaciones tecnológicas e internacionales y sus derivaciones para América Latina.

Sobre la base de lo expuesto en los dos primeros capítulos, se propone en el tercero un esquema analítico para examinar esta relación —que sirve de hilo conductor a este trabajo— entre el patrón de industrialización y desarrollo y la consecución de los objetivos de crecimiento económico y equidad.

En el capítulo cuarto se contrasta el esquema analítico con la realidad de los tres países industriales avanzados (Estados Unidos, Japón y la República Federal de Alemania) que plasman y determinan en buena medida el patrón de consumo, producción, comunicaciones, transporte y energía imparable en el plano internacional.

En el capítulo quinto, la atención se centra en Europa, distinguiéndose dos subregiones: la formada por los países grandes occidentales, con los cuales América ha tenido importantes relaciones históricas, muchas de las cuales persisten en la actualidad, sobre todo en la parte sur de América Latina; y los pequeños países nórdicos con los cuales se aprecia una relación interesante basada en la disponibilidad de recursos naturales, una industrialización especializada orientada al mercado internacional y un sólido sistema democrático y participativo.

En el capítulo sexto, la atención vuelve a América Latina, esta vez para compararla con otros países de industrialización reciente cuyo desempeño industrial parece más aventajado. Se compara así la situación de los tres países más grandes de América Latina —Argentina, Brasil y México— con la de Corea del Sur, España y Yugoslavia. Para terminar, se hacen algunas reflexiones sobre las enseñanzas que derivan de este estudio comparado para definir con mayor precisión las orientaciones que debieran tener las transformaciones internas requeridas para enfrentar el desafío de América Latina: acercarse al casillero hasta ahora vacío en que el crecimiento económico converge con la equidad.

Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación (Lc/G. 1559-P). Estudios e informes de la CEPAL N° 77, Santiago de Chile, septiembre de 1990, 266 pp.

Tras la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, celebrada en Mar del Plata, Argentina, en 1977, se encargó a la CEPAL que informara sobre la aplicación del Plan de Acción allí aprobado. Este volumen contiene ese informe y pasa revista a los acontecimientos en materia de ordenamiento de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe.

Este libro contiene tres exámenes: sobre la formulación de planes nacionales de recursos hídricos, sobre los peligros naturales relacionados con el agua y sobre la contaminación de las aguas. Se escogieron estos temas en particular porque se había recogido muy poca información sobre ellos anteriormente, aparte que son temas de actualidad.

En la primera parte se examina la formulación de planes para el ordenamiento de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe, a fin de explotar las perspectivas de un intercambio de experiencias en esta materia dentro de la región.

El estudio se basa en un análisis comparado de varios planes de ordenamiento de recursos hídricos que se encuentran en distintas etapas de formulación, tanto en el plano nacional como regional.

El propósito ha sido comparar los planes que se relacionan con el uso multisectorial del agua, aunque en el informe también se analizan varios planes sectoriales, principalmente en relación con la población, la energía y la agricultura.

Se ha intentado determinar la utilidad relativa de la formulación de planes, la forma en que los planes de desarrollo socioeconómico se relacionan con los de desarrollo hídrico y la forma en que los planes de alcance nacional se vinculan con aquellos que se aplican a regiones y cuencas hidrográficas. El estudio incluye un análisis de la forma en que los planes de los recursos hídricos incorporan la dimensión ambiental. Sin embargo, no se ha hecho ningún intento por evaluar de qué manera los planes, una vez terminados, han sido puestos en práctica ya o se proyecta ejecutarlos.

De las observaciones principales formuladas en el texto, cabe concluir que en general el ejercicio de formulación ha sido útil en los países que lo han emprendido. Los principales beneficios incluyen: un mejor conocimiento de la disponibilidad de agua en esos países y en sus respectivas regiones; una mejor coordinación interinstitucional con respecto al agua; un mejor conocimiento y apertura de un mayor número de alternativas para armonizar la oferta y la demanda de agua; una mejor apreciación de los conflictos actuales y potenciales por el aprovechamiento del agua; mejores posibilidades de incorporar las consideraciones ambientales y —casi de inmediato— creación de un gran número de opciones para mejorar la operación de las obras hídricas construidas.

Las conclusiones indican que la formulación de planes permite a los países desarrollar políticas hídricas de acuerdo con sus metas de desarrollo socioeconómico, aunque ciertamente no hay ninguna garantía u obligación de que se lleven a la práctica las políticas o sean tomadas en cuenta en el proceso de toma de decisiones.

En la segunda parte se analiza la situación regional con respecto a los desastres naturales relacionados con el agua. Incluye un análisis de las características de esas calamidades en cuanto afectan a América Latina y el Caribe, de las experiencias de desastres recientes, de sus efectos sobre el desarrollo social y económico y en el medio ambiente, y de las medidas de mitigación de desastres que se han adoptado en la región.

Los desastres naturales relacionados con el agua infligen grave daño a la economía de la región y causan numerosas muertes.

Los efectos devastadores de los desastres naturales

muestran una tendencia creciente. Varios factores contribuyen a este resultado. En la región continúa el proceso de crecimiento demográfico y de migración de las poblaciones a las ciudades y otras regiones de mayor peligrosidad. El crecimiento demográfico se ve acompañado de una mayor inversión de capitales y de construcción de viviendas y otras estructuras en zonas peligrosas. Por último, la severidad de ciertos desastres relacionados con el agua ha aumentado por la influencia negativa que ha ejercido el hombre sobre su medio ambiente.

La gravedad de los desastres naturales en América Latina y en el Caribe podría reducirse tomando medidas atenuantes. Las medidas estructurales son las que se aplican más frecuentemente para obtener alguna protección de las inundaciones. Para reducir el impacto de las sequías, los esfuerzos se han concentrado en mejorar la disponibilidad de agua mediante el almacenamiento o el aprovechamiento del agua subterránea. Se ha intentado lograr un aprovechamiento más eficiente del agua y de las fuentes no tradicionales. La construcción de escolleras y rompeolas ayuda a mitigar el impacto de las tormentas. Sin embargo, las medidas estructurales suelen presentar una alta densidad de capital, de manera tal que su difusión se ve dificultada por la falta de recursos financieros.

Entre las medidas no estructurales adoptadas en los países de América Latina y el Caribe figuran los sistemas de alerta, las medidas de emergencia, los controles del uso de la tierra y las ordenanzas de la construcción. Las medidas de previsión regional y de alerta son particularmente importantes en el Caribe y en Centroamérica en que el Comité de Huracanes coordina las actividades nacionales y regionales relacionadas con la advertencia temprana sobre huracanes y crecidas. Existe también una gran cooperación en materia de advertencia sobre inundaciones en la Cuenca del Río de la Plata, y sobre maremotos (tsunamis) y previsión de sequías en el Pacífico. En un grado limitado se han adoptado medidas de emergencia que incluyen el desarrollo de legislaciones y planes de emergencia, construcción de centros de desastre, etc. Las medidas de planificación del uso de la tierra se aplican solamente en casos aislados en las zonas urbanas, aunque cunde su utilización. Las ordenanzas de la construcción también se aplican en la región como medida de mitigación de desastres, pero su impacto es limitado.

En cuanto a la tercera parte, una de las características sobresalientes del uso de los recursos hídricos de América Latina y el Caribe en las postrimerías del siglo xx ha sido la aparición de la contaminación como un problema importante y alarmante que afecta a muchas masas de agua. Localmente es un problema que ya ha llegado a proporciones críticas. Los factores más importantes que explican el aumento de la contaminación incluyen el acelerado crecimiento demográfico, el mejoramiento del abastecimiento de agua potable y los servicios de alcantarillado, la expansión de la industria y la tecnificación de la agricultura —todo ello sin un desarrollo concomitante de los medios de tratamiento de desechos y de control de la contaminación.

Pese a la importancia que ha ido tomando la contaminación de las aguas en la región no ha habido una evaluación sistemática de este fenómeno, ni su impacto sobre el bienestar de la población o sus consecuencias económicas. Tampoco se

conoce el efecto general de la contaminación de las aguas. Este informe es un intento, a base de estudios e informaciones anteriores, de llenar este vacío mediante un estudio general de los problemas crecientes de contaminación de las aguas y de las medidas que han adoptado los países para combatirla.

Las principales fuentes de contaminación de las aguas en la región son el vaciado directo en ellas de desechos domésticos e industriales, siendo la causa general de la contaminación la falta de plantas de tratamiento de desechos de aguas servidas salvo para los desechos industriales más tóxicos. Como resultado casi todos los efluentes se vacían en la masa de agua más próxima sin tratamiento alguno.

La información disponible sugiere que los desechos domésticos son los que causan mayor preocupación en materia de salud. Actualmente muchas masas de agua, sobre todo cerca de las grandes zonas urbanas, están altamente contaminadas. Estudios recientes indican que en promedio la contaminación por coliformes fecales es probablemente más alta en los ríos centroamericanos y sudamericanos que en las demás regiones del mundo. Las principales aguas residuales industriales de la región provienen de las fábricas de papel y celulosa, productos químicos, petroquímicos, refinación del petróleo e industrias metalúrgicas, elaboración de alimentos y textiles. La contaminación por la producción minera y petrolera afecta también a muchos ríos y a algunas zonas costeras, siendo la contaminación proveniente de la minería muy aguda en los países andinos. Una fuente importante y creciente de contaminación es el uso de fertilizantes y productos químicos tóxicos en la agricultura, aunque su consumo en la región sigue siendo mucho más bajo que en los países desarrollados. La contaminación por tales productos frecuentemente se ve agravada por el abuso de su aplicación local y por su uso indebido, efecto en parte de la falta de conocimiento de las técnicas de manejo de suelos.

La contaminación de las aguas tiene un efecto importante sobre el bienestar de la población y, en menor grado, sobre el desarrollo económico de los países latinoamericanos y del Caribe. La contaminación de las aguas superficiales por aguas de albañal plantea serios problemas de salud, particularmente para la población urbana de muchos países. Se acepta en general que la alta tasa de mortalidad infantil y la incidencia de diversas infecciones intestinales pueden atribuirse, al menos en parte, a la contaminación de las aguas por excretas humanas. Hay indicaciones de que la contaminación de las aguas en diferentes partes de la región por los productos químicos agrícolas y los efluentes industriales también representa un peligro para la salud humana. Grave problema es el uso de agua contaminada para el riego. Las aguas subterráneas, que en muchas zonas son fuente importante de agua potable y de agua para el riego, también se ven afectadas crecientemente por la contaminación.

En los últimos 10 años, los países de América Latina y el Caribe han adoptado diversas medidas, incluso legislativas, como la vigilancia de la calidad del agua y la difusión del tratamiento de las aguas servidas, con el objeto de subsanar los problemas de la contaminación de las aguas.

En general, sin perjuicio de los avances logrados en la región para reducir la contaminación de las aguas, no cabe duda de que los países latinoamericanos y del Caribe continúan haciendo frente a un deterioro progresivo de la calidad

de muchas aguas. Como no cuentan con recursos suficientes, no se aplica en todo su rigor la legislación vigente y hay una actitud generalizada de que la preservación de la calidad del agua sólo merece una prioridad secundaria. Por estos motivos, los esfuerzos por detener este deterioro no son todavía más que incipientes.

La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales (L.C/G. 1599-P). Estudios e informes de la CEPAL N° 78, Santiago de Chile, diciembre de 1989, 130 pp.

El objetivo principal de este trabajo es analizar la importancia de los bancos transnacionales en el desarrollo financiero y económico de Chile tras la reforma financiera de los años setenta.

En la primera sección se analiza la reforma financiera chilena, se presentan los argumentos esgrimidos en favor de ese proceso, junto con sus objetivos, y se señala la secuencia de las principales medidas de política adoptadas. Luego se evalúan los resultados obtenidos, se centra la evaluación en el proceso de expansión del sistema financiero (*deepening*), en la movilización del ahorro y en la eficiencia.

En la segunda sección se traza la actuación pasada y presente de los bancos transnacionales en Chile. Se describe la evolución de sus actividades desde los años sesenta aplicando diferentes indicadores. En seguida se pasa revista a la legislación bancaria actual y a la legislación sobre inversión extranjera. Se incluye también un análisis de las operaciones efectuadas desde las casas matrices y de las actividades no bancarias de los bancos transnacionales.

La tercera sección trata sobre las contribuciones de los bancos transnacionales al desarrollo. El análisis —basado en una comparación entre bancos transnacionales y bancos nacionales— abarca la movilización del ahorro, los patrones de conducta financiera y no financiera, las contribuciones a la eficiencia y el comportamiento general de los bancos transnacionales.

La última sección presenta las recomendaciones de política. El informe incluye también tres anexos —uno sobre los límites cuantitativos de las operaciones bancarias, y otro sobre el costo de la represión y la liberalización financieras y el tercero de cuadros estadísticos.

Como conclusión del estudio se señala que el comportamiento de los bancos transnacionales durante los últimos dos decenios muestra resultados contrapuestos. Aunque cuentan a su haber resultados positivos en beneficio del desarrollo del sistema financiero en varios aspectos, han mostrado también insuficiencias o han ocasionado algunos efectos negativos.

Los principales aspectos positivos fueron la elevación de los niveles de competencia y eficiencia en el sistema en su conjunto; la canalización de recursos desde el exterior al país, sobre todo en los años setenta; el reciclaje de recursos externos e internos durante la crisis y el período inmediatamente posterior; y el mejoramiento de la solvencia y la estabilidad del sistema financiero en su conjunto.

Entre las insuficiencias y los efectos negativos cabe seña-

lar el escaso interés de estos bancos por la transferencia de nuevas tecnologías desde el exterior y por la incorporación de nuevos productos y servicios al mercado local; su renuencia a asumir riesgos directos en el mercado local y su preferencia por los negocios de intermediación de instrumentos financieros y otros de bajo riesgo; la selectividad de sus operaciones,

que se ha traducido a menudo en una concentración excesiva de sus actividades en determinadas regiones geográficas, sectores del mercado y productos y servicios; y el tolerar riesgos superiores a lo normal en el otorgamiento de créditos directos a bancos y empresas nacionales desde sus casas matrices u otras oficinas ubicadas en el exterior.



Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIODICAS

Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1989 son de US\$16 para la versión en español y de US\$18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.	1980,	629 pp.
1981,	863 pp.	1981,	837 pp.
1982, vol. I	693 pp.	1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	199 pp.	1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	694 pp.	1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	179 pp.	1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	702 pp.	1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	233 pp.	1984, vol. II	216 pp.
1985,	672 pp.	1985,	660 pp.
1986,	734 pp.	1986,	729 pp.
1987,	692 pp.	1987,	685 pp.
1988,	741 pp.	1988,	637 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe/ Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)

1980,	617 pp.	1986,	782 pp.
1981,	727 pp.	1987,	714 pp.
1983, (1982/1983)	749 pp.	1988,	782 pp.
1984,	761 pp.	1989,	770 pp.
1985,	792 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5^a ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2^a ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2^a ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2^a ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3^a ed. 1984, 123 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 *The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects*, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 *Latin America: international monetary system and external financing*, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 *ECLAC 40 Years (1948-1988)*, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 185 pp.

- 25 *Changing production patterns with social equity*, 1990, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 *Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden*, 1990, 110 pp.

SERIES MONOGRAFICAS

Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 *The water resources of Latin America. Regional report*, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n *United States — Latin American trade and financial relations: some policy recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 *Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies*, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.

- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n *The economic relations of Latin America with Europe*, 1980, 2^a ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2^a ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2^a ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2^a ed. 1984, 62 pp.
- 40 *Regional programme of action for Latin America in the 1980s*, 1981, 2^a ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 *National accounts in Latin America and the Caribbean*, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 *The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes*, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 *Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan*, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 *Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean*, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*, 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 *The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth*, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 *Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options*, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 *The evolution of the Latin American Economy in 1986*, 1988, 95 pp.
- 59 *Protectionism: regional negotiation and defence strategies*, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2^a ed. 1990, 176 pp.
- 60 *Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"*, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 *Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites*, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 *The evolution of the Latin American economy in 1987*, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 *The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean*, 1989, 116 pp.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2^a ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2^a ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2^a ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2^a ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2^a ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centromericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.

- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: Índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 ***Measurement of employment and income in rural areas***, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 ***Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean***, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.

Estudios e Informes de la CEPAL

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpreso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 ***Latin American development in the 1980s***, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 ***Latin American development projections for the 1980s***, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 ***Five studies on the situation of women in Latin America***, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.

- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 **Market structure, firm size and Brazilian exports**, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 **Development of the mining resources of Latin America**, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 **Trade relations between Brazil and the United States**, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 **The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization**, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 **International economic relations and regional cooperation in Latin America and the Caribbean**, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 **Development and change: strategies for vanquishing poverty**, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 **The economic evolution of Japan and its impact on Latin America**, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 **The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean**, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 **Agriculture, external trade and international cooperation**, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 **Transnational bank behaviour and the international debt crisis**, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 **The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution**, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Carlos Bazdresch P., José Casar, Jorge Hierro, Inder Ruprah, Aarón Tomell, Rodolfo de la Torre, Kurt Unger. **CONSEJO EDITORIAL:** Edmar L. Bacha, Enrique Cárdenas, José Blanco, Gerardo Bueno, Héctor L. Diéguez, Arturo Fernández, Ricardo French-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Albert O. Hirschman, David Ibarra, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, José Antonio Ocampo, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Fernando Rosenzweig † (Presidente), Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Ernesto Zedillo.

Director: Carlos Bazdresch P. Subdirector: Rodolfo de la Torre
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante

Vol. LVII (3)

México, Julio-Septiembre de 1990

Núm. 227

SUMARIO

ARTÍCULOS:

- | | |
|---|--|
| Martín Werner y Alejandro Werner | <i>Indización e inflación</i> |
| Enrique Rafael Dávila Capalleja y Rodolfo de la Torre García | <i>Valores, precios, plusvalía y ganancia en el agregado</i> |
| Sebastián Edwards | <i>El Fondo Monetario Internacional y los países en desarrollo: Una evaluación crítica</i> |
| Andrew Zimballist | <i>El sistema estadístico y el sistema de precios de Cuba</i> |
| Raúl Sáez | <i>La política de comercio exterior en competencia imperfecta: Un ejercicio de simulación para Chile</i> |
| Germán Osuna Castelán | <i>El comportamiento microeconómico y financiero de la banca en México</i> |
| Joaquín Tapia Maruri | <i>Diferenciales de tasas de interés y paridad del poder de compra en regímenes cambiarios flexibles: La experiencia mexicana 1978.1-1987.02</i> |
| Sweder van Wijnbergen | <i>Crecimiento, deuda externa y tipo de cambio real en México</i> |
| NOTAS Y COMENTARIOS: | |
| Nora Lustig | <i>El acuerdo firmado por México con sus bancos acreedores</i> |
| Rodolfo de la Torre | <i>Conversación con Rudiger Dornbusch: Un economista pragmático</i> |

Precio de suscripción por un año, 1990

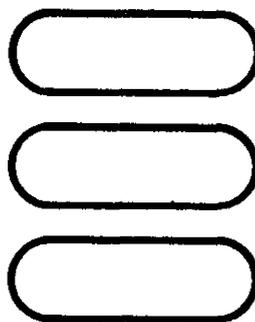
La suscripción en México cuesta \$60,000.00; para estudiantes, \$55,000.00

	España, Centro y Sudamérica (dólares)	Resto del mundo (dólares)
Personal:	\$25.00	\$35.00
Universidades, bibliotecas e instituciones:	\$35.00	\$100.00

Fondo de Cultura Económica - Av. de la Universidad 975
Apartado Postal 44975, México, D. F.

**colección
estudios
CIEPLAN**

28



**In Memoriam
Eduardo García D'Acuña (1930-90)**

**Salarios, utilidades y
fuga de capitales**

**Andrés Velasco
Aaron Tornell**

**Inversión privada y ajuste
macroeconómico. La experiencia
chilena en la década del 80**

Andrés Solimano

**Un modelo macroeconómico
intertemporal de dinero y consumo
para Chile (1976-81)**

Patricio Arrau

**Evolución del comportamiento
electoral desde el plebiscito a la
elección presidencial**

Eduardo Engel

**Kaldor y el "discreto encanto"
de la burguesía chilena**

**J. Gabriel Palma
Mario Marcel**

**Desarrollo económico, inestabilidad y
desequilibrios políticos en Chile:
1950-89**

**Ricardo Ffrench-Davis
Oscar Muñoz**

**Comentarios al libro
"Transición a la Democracia:
Marco Político y Económico"**

**Gert Rosenthal
Eugenio Tironi**

Suscripción: 3 números US\$ 28 c. Aéreo.

Colección Estudios CIEPLAN aparece los meses de junio y diciembre.

Editado por CIEPLAN, Av. C. Colón 3494, Casilla 16496,

Correo 9, Santiago, Chile.

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Consejo de Redacción: Pilar Armanet, Raimundo Barros, Fernando Cepeda, Felipe Herrera, Enrique Iglesias, María Teresa Infante C., Helio Jaguaribe, Alberto van Klaveren, Gustavo Lagos, Cándido Méndes, Herardo Muñoz, Francisco Orrego Vicuña, Cleantho de Paiva Leite, Carlos Pérez Llana, Guadalupe Ruiz-Giménez, Roberto Russell, Germánico Salgado, Walter Sánchez, Osvaldo Sunkel, Luciano Tomassini, Víctor Urquidi, Claudio Véliz, Manfred Wilhelmy

Fundador: Claudio Véliz

Director: Luciano Tomassini

Publicada por el Instituto de Estudios Internacionales de la
Universidad de Chile

Año XXIII

Julio - Septiembre 1990

Nº 91

SUMARIO

Luciano Tomassini / La política internacional después del muro.

Juan Gabriel Tokatlian y Rodrigo Pardo / La teoría de la interdependencia: ¿un paradigma alternativo al realismo?

Carlos Pérez Llana / Los 90: una nueva agenda internacional para una nueva década.

Osvaldo Sunkel / Perspectivas democráticas y crisis del desarrollo

Julle Schmied / El debate metodológico entre "clásicos" y "científicos" en las relaciones internacionales

Valor suscripción anual (cuatro números)

	Individuos		Instituciones	
	correo aéreo	vía super- ficie	correo aéreo	vía super- ficie
América	US\$ 47	US\$ 44	US\$ 57	US\$ 54
Resto del Mundo	US\$ 49	US\$ 44	US\$ 59	US\$ 54
Chile (incluye I.V.A.)		\$ 4.640.-		\$ 5.220.-

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Casilla 14187 - Suc. 21

Santiago - Chile

CONTRIBUCIONES

Estudios interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional

Año VII - Nº 3 (27)

Julio-septiembre, 1990

Artículos: K. Paul Hensel, *Democracia y sistema económico*. Joachim Starbatty, *La noción de valores en el pensamiento económico*. Ricardo Combellas, *El Estado de derecho, herencia de la Revolución Francesa*. Jorge A. Jaraquemada Roblero, *Los límites a la democracia en el pensamiento neoliberal. Los pensamientos de Hayek y de Popper*. **Relectura de clásicos:** Oscar Sambrano Urdaneta, *Andrés Bello: Uno de los constructores de la América Latina*. Enrique Aguilar, *Burke en el bicentenario de las "Reflexiones"*. **Temas:** Klaus Lippold, *Importancia ética, política y económica de la protección ambiental*. Alfredo Keller Roche, *La dimensión cultural de la calidad de vida. El medio ambiente y el desarrollo*. Fernando Tudela, *Diagnóstico de la situación actual del problema del medio ambiente en América Latina*. Holger Bonus y Stefan Stelten, *Organización y principales instrumentos de la política ambiental en la República Federal de Alemania*. Raúl Brañes Ballesteros, *Instrumentos de la política ambiental prevalecientes en América Latina*. **Cultura y política:** Carlos Miranda, *Utopía e Ideología*. **Notas:** Richard von Weizsäcker, *El rol de los sindicatos en un orden económico y social*. Helmut Kohl, *"Una Alemania libre y unida en una Europa libre y unida"*. Rita Süßmuth, *La cooperación con los países en desarrollo*. Nils Gade, *La defensa de la competencia como tarea de la política económica y su realización en el Brasil y la Argentina*. Bert Rürup, *Perspectivas a mediano plazo y consecuencias políticas del desarrollo socioeconómico de la República Federal de Alemania*. Hans H. Funke, *Elecciones en Colombia —avances democráticos— Elecciones en Ecuador*. Eberhard M. Poloczek, *Elecciones generales en Perú*. Karl-Heinz van Lier, *Elecciones en la República Dominicana*. **Documentos:** *Economic Summit*. **Comentario de libros:** Ricardo G. Parera, *Los demócratas cristianos argentinos. Testimonio de una experiencia política* por Carlota Jackish. **Personas y hechos:** *Discurso del Sr. Presidente electo de la República de Costa Rica, Rafael Calderón Fournier. Discurso del Sr. Presidente de la República Argentina, Carlos Saúl Menem, en la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina. COPPAL. Mensaje del Sr. Presidente Internacional de UNIAPAC, Michel Albert.*

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA

Redacción Administración: CIEDLA, Leandro N. Alem. 690 - 20° Piso
1001 Buenos Aires, República Argentina,

Teléfonos: (00541) 313-3522/3531/3539/312-6918

TLX 24751 KASBA AR

FAX (00541) 311-2902

Integración Latinoamericana

REVISTA MENSUAL
DEL INTAL

Septiembre 1990, Año 15, Nº 160

- Director: Eduardo A. Zalduendo. • Comité Editorial Asesor: Eudes Bezerra Galvao, Guillermo Ondarts, Eliana Prebisch, Eugenio O. Valenciano. • Edición-coordinación: Clara Ginzburg.

Editorial: • *ALADI: un decenio de esfuerzos integracionistas*. • *Décimo aniversario de la ALADI*, por Jorge Luis Ordóñez. **Estudios:** • *Primer decenio de la ALADI: Principios e instituciones*, por Gustavo Magariños. • *Diez años de ALADI: lecciones y perspectivas*, por Rubens Antonio Barbosa. • *ALADI 1980-1990: dificultades para reorientar un proceso que empezó mal*, por Jaime Quijandría Salmón. • *Perspectivas políticas de América Latina en la década de 1990*, por André Franco Montoro. • *La armonización de políticas económicas en el futuro de ALADI*, por Marcelo Halperin. • **Información: América Latina:** • ALADI. • Grupo Andino. • Mercado Común Centroamericano. • Comunidad del Caribe. • Organismos. • Asociaciones. • Países. • Noticias breves. • **Actividades del intal: Documentación:** *ALADI Quinta Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Acta Final.*

Suscripción anual (11 números al año)	Argentina*	América Latina	Estados Unidos y Europa
Instituciones y particulares	US\$ 24	US\$ 30	US\$ 35
Estudiantes	US\$ 16	US\$ 20	US\$ 25
Números sueltos	US\$ 2,40	US\$ 3	US\$ 3,50

*Pagadero en Australes al tipo de cambio oficial.

Los interesados deberán remitir cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden del Instituto para la Integración de América Latina. Casilla de Correo 39, Sucursal 1 (1401), Buenos Aires, Argentina. Las tarifas incluyen los gastos de envío por correo aéreo.

REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA

Director: *Ricardo Pozas Horcasitas*
Editora: *Sara Gordon Rapoport*

Organo oficial del Instituto de Investigaciones Sociales de la
Universidad Nacional Autónoma de México, Torre II de
Humanidades, 7º piso, Cd. Universitaria, C.P. 04510

Núm. 1 / Enero-Marzo / 1990

LA POBLACION DE MEXICO EN LOS AÑOS OCHENTA

*Introducción: la transición demográfica en la década de los
ochenta*

MARTA MIER y TERÁN y CECILIA RABELL

Políticas de población en México

MARÍA EUGENIA ZAVALA

Mujeres pioneras del cambio reproductivo en México

FÁTIMA JUÁREZ y JULIETA QUILODRÁN

Dinámica del uso de métodos anticonceptivos en México

YOLANDA PALMA, GUILLERMO FIGUEROA y ALEJANDRO

CERVANTES

La mortalidad en los años ochenta

SERGIO CAMPOSORTEGA

La mortalidad infantil en México: un fenómeno en transición

JOSÉ LUIS BOBADILLA y ANA LANGER

*Evolución de la participación económica femenina en los
ochenta*

MERCEDES PEDRERO

*Dimensiones del mercado de trabajo, migraciones temporales
y reproducción doméstica. Un caso en la zona rural del
Estado de México*

IVONNE SZASZ

*Población y migración internacional en la frontera sur de
México: evolución y cambios*

MANUEL ÁNGEL CASTILLO

*Distribución de la población y crisis económica en los años
ochenta: dicotomías y especulaciones*

CRESCENCIO RUIZ

*Descomposición del cambio en la tasa bruta de natalidad en
México en las décadas más recientes*

CARLOS WELTI

*El volumen, la estructura por edad y el ritmo de crecimiento
de la población de México*

VIRGILIO PARTIDA

Census, censor, censura

LUIS ASTORGA

De venta en las principales librerías
Distribución y Suscripciones: Armida Vázquez A.
Teléfono: 550-52-15 Ext. 2949



NUEVA SOCIEDAD

JULIO-AGOSTO 1990

Nº 108

Director: Alberto Koschützke

Jefe de Redacción: Sergio Chejfec

Nº 108 JULIO-AGOSTO 1990

COYUNTURA: **Rogelio García Lupo.**
Doble vía argentina: del melodrama al
drama. **Francine Jácome.** Grenada,
¿hacia la estabilidad política?

ANÁLISIS: **Edelberto Torres-Rivas.** Las
ciencias sociales vistas de nuevo. **Ma-
ría del Carmen Feljío.** La pobreza lati-
noamericana revisitada.

POSICIONES: Transformación produc-
tiva con equidad. Síntesis del docu-
mento económico de la Secretaría de
la CEPAL.

LIBROS: **Ricardo Cicerchia.** Mujeres e
historia: ¡Viva la diferencia!

TEMA CENTRAL: **André Gunder Frank.**

La revolución de Europa oriental de
1989. **Demetrio Polo Cheva.** La crisis

socialista: un reto democrático. **Ma-
nuel Caballero** ¿Existirá América Lati-
na en el nuevo mundo de 1990? **Andrés**

Serbin. Perestroika, eclosión de razas.

Demetrio Boersner. Rumania, de la
frustración a la esperanza. **Rubén Be-
rrios R.** Lecciones de la crisis econó-
mica polaca. **H.C.F. Mansilla.** Pers-
pectivas para el movimiento socialis-
ta en América Latina. **Viktor L. Sheinis.**

Problemas y dificultades de la peres-
troika económica en la URSS.

DOSSIER.

DOSSIER.

SUSCRIPCIONES ANUAL BIENAL

(incluido

flete aéreo) (6 núms.)(12 núms.)

América Latina US\$ 30 US\$ 50

Resto del Mundo US\$ 50 US\$ 90

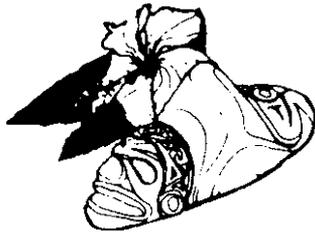
Venezuela Bs. 500 Bs. 900

PAGOS: Cheque en dólares a nombre
de NUEVA SOCIEDAD. Dirección:
Apartado 61.712 - Chacao-Caracas
1060-A. Venezuela. Rogamos no efec-
tuar transferencias bancarias para can-
celar suscripciones.

Suscribase

REVISTA HOMINES

Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales
(Directora: Aline Frambes-Buxeda)



- Zora Moreno: "El teatro popular en Puerto Rico"
- Jaime Ensignia: "El movimiento sindical en Chile"
- Sylvia Enid Arocho Velázquez: "Las medallas y los museos en Puerto Rico"
- Néstor García Canchini: "Sobre cultura popular"
- Nils Castro: "Objetivos Estratégicos de Estados Unidos en Panamá"
- Aline Frambes-Buxeda: "Clases sociales y política en la Integración Andina"
- Andrés Serbin: "Vientos de cambio en la URSS"
- Antulio Parrilla: "La mujer en la Iglesia"
- Liliana Cotto: "Sindicatos hoy en Puerto Rico"

Tarifa de Suscripción Anual (Dos Ediciones)
Puerto Rico \$15.00
Europa, Sur América, África, Asia \$25.00
Estados Unidos, Caribe y Centroamericana \$22.00

Envíe su cheque o giro postal a: Directora -Revista Homines,
Depto. de Ciencias Sociales,
Universidad Interamericana, Apartado 1293,
Hato Rey, Puerto Rico 00919

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销商均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишете по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas — DC-2-866
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL — Casilla 179-D
Santiago de Chile