

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / SEGUNDO SEMESTRE DE 1978

SUMARIO

La ambivalencia del agro latinoamericano <i>Enrique V. Iglesias</i>	7
Acumulación y creatividad <i>Celso Furtado</i>	19
Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana actual <i>Aníbal Pinto</i>	27
La evolución económica en Centroamérica <i>Gert Rosenthal</i>	47
La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL <i>David H. Pollock</i>	59
Proteccionismo y Desarrollo <i>Pedro I. Mendive</i>	87
Estructura socioeconómica y crisis del sistema <i>Raúl Prebisch</i>	167
Notas y Comentarios	265
30 años de la CEPAL	281

Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana actual

*Aníbal Pinto**

El propósito de este artículo es señalar que toda polémica parece llevar necesariamente a ciertas 'reducciones al absurdo', esto es, a extremar los puntos de vista contrapuestos hasta un límite que los deforma y esteriliza el debate. Tal parece ser el caso de algunos dilemas que llevados a sus límites opuestos devienen falsos dilemas o, si se quiere, disyuntivas que no corresponden a la naturaleza de las opciones y causas que constituyen la verdadera controversia.

Para desenvolver su argumento el autor escoge cuatro temas de gran actualidad en la discusión latinoamericana actual. El primero se refiere a la controversia entre los papeles respectivos del Estado y el mercado en el proceso económico, distinguiendo las situaciones que se presentan en las economías centrales, en las en desarrollo y en las socialistas. El segundo analiza los criterios opuestos respecto al proteccionismo y expone la forma en que se plantean en las economías industrializadas y en las en desarrollo. El tercero tiene que ver con las acepciones y discrepancias en torno a las ventajas comparativas, insistiendo en la forma particular en que se plantean en la realidad latinoamericana. Por último, enfoca el problema de la llamada apertura al comercio exterior, destacando los distintos significados que se atribuyen a ese fenómeno y trayendo a colación la experiencia brasileña al respecto.

*Director de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

I

Mercado versus Estado*

Desde luego, esta disyuntiva es sustancialmente ficticia ya que los términos conviven, se influyen, se refuerzan o contraponen desde el momento en que se cristalizan en la historia. Sea dentro de la estructura capitalista como de la socialista, la *institución-Estado* condiciona necesariamente el *mecanismo mercado*, así como éste gravita en el comportamiento concreto del Estado —todo esto en distintas formas, sentidos y grados según los encuadramientos sociales concretos, como se ilustrará más adelante.

Aunque nuestro propósito principal no sea incursionar en este terreno, es indispensable tener presente algunos elementos esenciales respecto a la naturaleza y relaciones de esas entidades.

En cuanto a lo primero, bien se sabe que el mercado —aparte y a despecho de las fuerzas que gravitan sobre él— obedece en lo fundamental a los dictados del 'poder económico', esto es, de la capacidad adquisitiva de las personas, individualmente u organizadas en distintas formas. La llamada 'soberanía del consumidor' se ejerce en estricta relación con el poder de compra de que se dispone, o sea, con la distribución del ingreso. A la Orwell, si bien todos son soberanos, hay algunos que son más soberanos que otros (y algunos, los desvalidos, no tienen soberanía alguna). El complejo de circunstancias que incide en sus decisiones —propaganda, efecto demostración, características naturales o culturales, etc., afecta pero no contradice esa regla básica. De este

*Debo agradecer las observaciones y sugerencias del Dr. Prebisch, Héctor Assael, Adolfo Guirrieri, Eduardo Gana, Arturo Núñez del Prado y Robert Devlin. Como es ritual, ellos no tienen ninguna responsabilidad por las insuficiencias del trabajo.

modo, si bien se sostiene que la función del mercado es 'satisfacer las necesidades', a menudo se olvida agregar que ello sólo vale para aquellas respaldadas por la capacidad adquisitiva. Además, en una sociedad capitalista (y no de simple intercambio), ello ocurrirá siempre y cuando la operación envuelva lucro para las partes. Se plantea, entonces, una *doble intermediación* entre el funcionamiento del mecanismo y el objetivo genérico de la satisfacción de las demandas.¹

Se trata, claro está, de cuestiones obvias y repetidas, pero ello no ha sido óbice para que sean reiteradamente soslayadas o menospreciadas en el enfoque ortodoxo, para centrar la mirada en el abstracto 'hombre económico' de la leyenda tradicional.

El Estado es un personaje más complejo, cuyas razones de ser y de actuar re-

¹Una visión opuesta y que en cierto modo podría calificarse de 'celestial' respecto al mercado se puede encontrar en esta formulación de un economista ortodoxo:

"Como se sabe, en su esencia el Sistema Económico es de mercado, es decir, donde el volumen producido (y sus precios) y los factores productivos utilizados (y sus remuneraciones) se determinan en el mercado. ¿Qué significa esto? Simplemente que nosotros, los ciudadanos, a través de nuestros recursos hacemos valer en el mercado nuestras preferencias, dándoles 'señales' a los productores —por la vía de los precios que pagamos por los bienes y servicios—, indicando qué cosas se deben producir más y cuáles menos. Precios 'altos' significa que se debe producir más, y precios 'bajos' que se debe producir menos. Si los precios son 'altos', los productores estarán ganando dinero, lo que les dará un incentivo a producir más. En aquellos sectores en que los precios son 'altos', la producción se expandirá y, junto con ello, también la demanda por recursos productivos, entre ellos, el trabajo. Esto tenderá a hacer subir los sueldos y salarios de la especialidad en referencia, y con ello se producirán los incentivos necesarios para que se incremente la oferta correspondiente". (Rolf Lüders, *La Tercera de la Hora*, Santiago de Chile, 23 de agosto de 1978.)

balsan las fronteras de lo económico en múltiples sentidos. Sus nexos con el mercado han experimentado considerables variaciones a lo largo de la historia, desde la tuición omnipresente del estado pre-capitalista hasta la prescindencia del estado liberal decimonónico, que le dio rienda suelta a la vez que le prestaba soporte sustancial. Pero el ente que nos interesa es el estado moderno capitalista y particularmente la constelación de poder que influye sobre sus nexos. Aun si se reconoce en éste la gravitación decisiva de los grupos e intereses que corresponden al 'poder económico' del mercado, no es menos cierto que ellos tienen un contrapeso de otros centros de influencia —sindicatos, iglesias, tecno-burocracia, inteligencia, etc. El balance dependerá de las distintas constelaciones de poder y del grado de representatividad del sistema. El Estado, en consecuencia, no es un simple espejo del poder que rige en el mercado, estableciéndose una relación más ambigua, que no antagoniza ese mecanismo, pero que emplea el imperio público para lograr determinados fines o impedir consecuencias que ese mecanismo no asegura o provoca, según sea el caso. Huelga anotar que esta realidad tiene como objetivo el reforzamiento del sistema capitalista y no su destrucción.²

1. Las causas de la intervención

La creciente interferencia del Estado en el funcionamiento del mecanismo de mercado tiene causas bien conocidas y que van más allá del catálogo respecto a sus 'imperfecciones'³ y que el Dr. Prebisch

²El problema, como se comprende, tiene un cariz muy diferente en las economías socialistas, a las cuales nos referiremos en la parte final de esta sección.

³Como señaló hace tiempo H. Chenery, habría sido más provechoso que el pensamiento ortodoxo hubiera partido de la realidad de un mer-

resumió en dos elementos: que carece de horizonte social y temporal o histórico, esto es, de una visión a largo plazo.

Lo primero, como ya se indicó, deriva principalmente de la influencia primordial de la distribución del ingreso y del efecto derivado de la 'causación circular acumulativa', según la categoría establecida por G. Myrdal, pero se extiende más allá, a su restricción economicista y tecnocrática, que subestima o ignora una variedad de aspectos éticos, culturales, psicológicos, etc., decisivos para la convivencia social y que a menudo son contradichos por la lógica del mercado.

La profusa literatura crítica sobre la acepción tradicional del concepto de crecimiento y los contrasentidos de la "sociedad opulenta" es testimonio suficiente de aquel primer flanco vulnerable del mercado.

Las limitaciones de su horizonte temporal son asimismo transparentes. Para ahorrar argumentos quizás baste recordar otro discurso actual, el de los 'límites del crecimiento'. Cualquiera sea la apreciación particular sobre los criterios al respecto, los diversos análisis han puesto en evidencia la insensibilidad del mecanismo para tener en cuenta la depredación del medio natural y para anticipar la multiplicidad de problemas que acompañan inevitablemente al patrón histórico de desarrollo, en particular en aquellos centros poblados que constituyen las supuestas cumbres del progreso.

El divorcio entre los postulados de la concepción ortodoxa sobre la naturaleza, funciones y eficacia del mecanismo de mercado, y las circunstancias objetivas —económicas, sociales, políticas, de rela-

cado 'imperfecto', en vez de cavilar sobre la eventual (e imposible) remoción de las 'imperfecciones', y seguir especulando sobre el presupuesto teórico (?) de la competencia perfecta.

cionamiento externo, etc.—, resulta aún más flagrante si se considera la realidad de las sociedades de la periferia.

Sobre este tema, y para no insistir sobre digresiones bien conocidas, siempre será útil releer el artículo de Dudley Seers sobre 'Las limitaciones del caso especial',⁴ en el cual se exponen en forma sistemática las características que —real o hipotéticamente— avalaron la construcción teórica ortodoxa y sus notorios contrastes con el cuadro de los países subdesarrollados.

Por lo demás, las censuras respecto a la indiferencia social y la miopía temporal del mecanismo de mercado que se esgrimen en las economías centrales —precisamente los escenarios donde ha funcionado con mejores resultados— tienen validez mucho mayor en la periferia, donde los problemas creados o no resueltos por su operación (pobreza, inequidad, destrucción de recursos naturales, despersionalización nacional y cultural, etc.) son tanto más graves.

Son éstas, pues, las razones que han establecido un consenso generalizado en el sentido de que competen a la acción del Estado y, en las versiones actuales a su instrumento más refinado, la planificación, el introducir o ampliar los horizontes temporal o social del mecanismo de mercado.

2. La defensa del mercado

Sin embargo, esta evolución patente no ha sido óbice para que la ideología ortodoxa continúe presente, reivindicando la

⁴Publicado originalmente en el *Bulletin* del Institute of Economics and Statistics, Oxford, mayo de 1963. Reproducción en español, en la *Revista de la Facultad de Economía*, Universidad de Chile, primer trimestre de 1964, y que forma parte de la bibliografía utilizada en los cursos del Instituto Latinoamericano de Planificación (ILPES).

supremacía del mercado como rector del proceso económico y rechazando la participación cada vez más intensa y comprensiva del poder público.

Sobresale, de inicio, un hecho capital: que la reanimación presente de los cánones ortodoxos respecto al papel de las fuerzas del mercado ocurre en un escenario histórico donde, evidentemente, predomina una visión crítica no sólo sobre su eficacia sino aun sobre su misma existencia, al menos de la concepción teórica original y 'de texto'. Yendo más allá de las múltiples disquisiciones y evidencias sobre las 'imperfecciones' del mercado y su lejanía respecto a la ficción pseudoacadémica de la 'competencia perfecta', se llega a postular, desde diversas capillas, la vigencia de una 'economía postmercado' (*post market economy*).⁵

⁵Entre otros proponentes del concepto, Ronald Müller, de la American University de los Estados Unidos, lo define sintéticamente así en su artículo 'National economic growth and stabilization policy in the age of multinational corporations: the challenge of our post-market economy':

"Hay que subrayar una vez más qué debe entenderse por una economía postmercado. Es aquella en que se ha negado la existencia de la función social del mercado como institución destinada a equilibrar la economía. En realidad, hay mercados en el sentido de 'espacios para los productos básicos' que indican el total de bienes producidos o consumidos, pero en general se niega la existencia del mercado en el sentido institucional o funcional, contenido explícitamente en los fundamentos clásicos o neoclásicos de la política macroeconómica. La función del mercado como institución social consiste en generar señales de precios a través de las fuerzas de la oferta y la demanda manejadas por compradores y vendedores independientes. En la síntesis keynesiana los particulares que se dedican a los negocios, los gremios y los decisores del sector público confían en estas señales como indicadores para las decisiones que reglamentan la asignación de los recursos y la distribución del ingreso. Cuando el mercado es operativo, estas decisiones teóricamente deberían traducirse en el pleno empleo, la estabilidad de precios y el equilibrio del balance de pagos. Desde

Por otro lado, resalta igualmente la preocupación creciente en los países centrales en torno a la conveniencia, escollos y posibilidades de adaptación del mecanismo y de las técnicas de planificación en economías capitalistas —en lo cual, por cierto, las grandes corporaciones ya tienen una rica experiencia acumulada. Por algo las ha llamado J.K. Galbraith 'agencias privadas de planificación'. Todo esto, como es obvio, supone una redefinición de las funciones del Estado y un incremento de su gravitación, por lo demás ya decisiva, en la conducción del sistema económico.⁶

E pur si muove... Esta evolución patente no ha sido óbice, sin embargo, para que la ideología ortodoxa sobre el asunto continúe presente, debilitándose en una perspectiva a largo plazo, pero robusteciéndose transitoriamente en coyunturas propicias —económicas y/o políticas. ¿Cómo se explica esta contradicción?

Una razón capital es que el mecanismo llamado mercado, que regula la distribución social, está muy lejos de haber llegado —en la metáfora marxista—, como otras instituciones, al momento de que se la

el punto de vista sistemático, esto es, no deliberadamente sino como consecuencia de la competencia del sector privado moderno, las empresas transnacionales son una importante fuente de negación del mercado. Lo son, ante todo por el proceso de aumento de la concentración global que acompaña su expansión, que deforma cada vez más las señales de precios. Segundo, por definición las transacciones entre dichas empresas niegan la función social del mercado porque pasan totalmente por alto el mercado. La negación del mercado es otro aspecto importante de la transformación estructural que experimentó la economía política estadounidense después de la Segunda Guerra Mundial de la cual no han dado cuenta aún las orientaciones de la política pública".

⁶Véase la revista *Perspectivas económicas*, publicada por la U.S. Information Agency, Washington, N° 15, 1976, número dedicado a "El debate de la planificación en los Estados Unidos".

relegue al 'basurero de la historia'. Y mientras exista una economía limitada en alguna forma y grado por la escasez, parece indudable que seguirá jugando un papel muy importante, aunque continúe abierto el debate respecto a su peso relativo y a su destino final, si emergen circunstancias radicalmente distintas a las que caracterizan a la economía de hoy y a la del futuro divisible.

Otra explicación, menor pero significativa y que apunta a lo coyuntural, descansa en el hecho patente de que los períodos de 'resurrección' del dogma, transitorio como todos, habitualmente siguen a otros de crisis de políticas heterodoxas. Tal es el caso del agotamiento o insuficiencia de la variante keynesiana en algunos países centrales, como del fracaso de algunas experiencias de sello populista o revolucionario, en otras partes. El regreso al pasado teórico, que curiosamente algunos de sus adeptos postulan como apertura hacia el futuro, recuerda a un movimiento identificado en la historia de la cultura europea, especialmente el en *fin du siècle* pasado, cuando el agotamiento de la creación artística puso de nuevo en boga la herencia grecolatina como fuente de inspiración.

3. Las opciones de la intervención

Dejando atrás las discusiones anteriores y aceptando el hecho de la regulación en aumento del mecanismo de mercado, cabe discurrir brevemente sobre las modalidades que ella pueda adoptar. Podría decirse al respecto que ella se realiza *a través*, *al margen* o *contra* el mercado.

Los términos de la cuestión, así planteados, son en alguna medida artificiales, pues nada difícil es imaginar situaciones reales donde se dan o combinan esas posibilidades. Más aún, podría alegarse que cualquiera fuera la medida siempre tendrá lugar alguna intermediación del mer-

cado. Supongamos, por ejemplo, una distribución gratuita y directa de ciertos bienes en favor de un sector desvalido. Si bien se puede sostener que tal acción escapa o contraría las fuerzas del mercado, no es menos cierto que estará vinculado a ellas en la medida que deben adquirirse los productos y esto tendrá repercusiones diversas sobre la oferta-demanda, los precios, etc.

Sin perjuicio de estos reparos, cabe una diferenciación válida y significativa entre las decisiones públicas que favorecen y se apoyan en el funcionamiento 'espontáneo' del mecanismo y aquellas que, en distintos grados y formas, se apartan de o contradicen sus inclinaciones vocacionales.

Para ilustrar esta cuestión podemos considerar una economía capitalista y ver cómo se plantea en ella esa alternativa no excluyente de opciones distintas.

Desde luego —y para hilvanar otras consideraciones más adelante— recordemos que, en un sistema de ese tipo, el mercado está inserto en un marco institucional caracterizado por la propiedad privada o corporativa de los medios de producción. Este encuadramiento es fundamental para su modalidad de funcionamiento.

Enunciada esta base primordial, imaginemos posibles propósitos de una planificación al estilo de algunas europeas. De una parte, su intención dominante es *indicativa*, esto es, suplir o rectificar la miopía temporal del mercado, identificando señales y direcciones hacia el futuro que faciliten la toma de decisiones y contribuyan a su congruencia. Por otro lado, sin embargo, los planes son *imperativos* en lo que se refiere, por ejemplo, a los gastos e inversiones sociales y desde este ángulo rectifican o contradicen el esquema original distributivo que habría materializado el mercado por su propia 'voluntad' o, mejor dicho, por influencia de las tendencias arraigadas en la estructura de repartición existente.

El problema se plantea de un modo distinto en las economías capitalistas 'en desarrollo'. La base institucional puede ser similar, pero existe un consenso bastante generalizado de que las 'imperfecciones' del mercado son mucho mayores y, por lo tanto, su relativa eficacia sustancialmente menor.⁷ Asimismo, mientras en los países centrales los cambios se proyectan dentro de un espectro de relativa continuidad, en los otros ellos suponen —en lo principal— discontinuidades o quiebres que tienen como objeto, precisamente, la eliminación de las características estructurales del subdesarrollo. De este modo, la asignación o reasignación de recursos exige modificaciones imperativas cuando ese propósito escapa o contraría la proclividad del mecanismo de mercado.

Para ilustrar esta cuestión primordial basta cotejar los márgenes tan discretos de pleito o antagonismo que implican los programas de desarrollo productivo y social en, verbigracia, los países del norte de Europa, con los que en principio o práctica envuelven las opciones respecto al desenvolvimiento latinoamericano, por ejemplo en relación a su incidencia social, su relacionamiento externo, etc. Las discusiones en torno a estilos de desarrollo son un buen testimonio de lo señalado. En suma, el ingrediente imperativo tenderá a ser mayor que el indicativo en las políticas públicas que significan alternativas al funcionamiento 'libre' del mercado. Todo esto, por cierto, sin olvidar ni subestimar los complejos y debatidos problemas respecto a la legitimidad y representatividad de los poderes que deben ejercer la

⁷ Para una comprensiva discusión de esta materia, véanse al respecto los escritos de Raúl Prebisch sobre capitalismo periférico, en *Revista de la CEPAL*, números 1 y 4, Santiago de Chile, primer semestre de 1976 y primer semestre de 1977, respectivamente.

acción contrapesadora o rectificadora de la lógica del mercado.

Lo sustentado no implica, claro está, que la transformación buscada no pueda en lo posible y necesario ejercitarse *a través* del mercado; menos aún que se vaya a desconocer su existencia y fuerza, pero sí que esa estrategia tiene un radio limitado de influencia si no se combina con movimientos que se desplieguen en dos direcciones principales.

Por un lado, en el sentido de "independizar" parte de los recursos asignables del imperio del mercado. Es lo que ocurre en la práctica con el gasto social y las inversiones básicas del Estado. Son destinos *al margen* y, en cierto sentido, *contra* aquel mecanismo, cuyos resultados dependerán de la energía, eficacia y perdurabilidad de las decisiones, pero que evidentemente tienen límites impuestos por la propia naturaleza de la economía capitalista y también por otras restricciones más visibles, como disponibilidad de recursos, compatibilidad de las acciones, dependencia del exterior, etc.

La segunda dirección básica apunta hacia una finalidad más radical, cual es la de modificar las condiciones estructurales que determinan la naturaleza concreta y funcionamiento del mercado.

Las estrategias respecto a repartición del ingreso permiten ilustrar esta cuestión. Como se ha planteado ya en algunos trabajos cepalinos, en la materia es indispensable distinguir las de intención redistributiva de las propiamente distributivas. "Se consideran como distributivas aquellas políticas que tienen por fin o resultan en la modificación de las condiciones determinantes de la repartición 'original' del ingreso. Las denominadas redistributivas sólo implican cambios *ex post* de esa distribución. Como es lógico, no se trata de compartimentos estancos y,

en el hecho, se identifican políticas de carácter mixto”⁸.

Evidentemente, la estrategia distributiva supera el marco económico. Por ello, en el documento citado se distinguen tres dimensiones sobresalientes de la cuestión. La primera concierne a las estructuras productivas, caracterizadas por la coexistencia de estratos tecnológicos que van desde las formas ‘primitivas’ (incluso precolombinas) de las unidades de subsistencia hasta otros —el sector moderno—, de productividad semejante a los promedios de los países centrales. La segunda, a la naturaleza de las relaciones sociales características en los diversos estratos productivos y que tienen que ver con las relaciones de trabajo, de propiedad y con el poder de negociación de grupos y clases. La tercera dimensión se desprende de la estructura de poder y se plantea primordialmente en el plano político, según la representatividad y legitimidad de los sistemas institucionales.

No es preciso reiterar que las acciones que apuntan hacia la transformación de esas circunstancias no se proyectan, en lo fundamental, a través del mercado, aunque pueden valerse de él. Y no puede ser de otra manera porque suponen y exigen tanto la modificación de las propias bases del mecanismo, tal como existe en un momento dado, como la restricción de su imperio con el objeto de introducir aquellos horizontes sociales y temporales a los que ya antes aludimos. Estas son las responsabilidades decisivas que deben asumir el Estado y la planificación, en la medida, como es obvio, que la naturaleza

política del primero y la eficacia de la segunda permiten encararlas y cumplirlas.

Las discusiones anteriores quizás permiten replantear el falso dilema entre Estado y mercado en términos más cercanos a la realidad de las sociedades modernas capitalistas. De un lado queda en claro el papel indispensable e irrenunciable del Estado en cuanto a establecer los grandes objetivos sociales y a procurar que las fuerzas del mercado se ajusten en la medida de lo posible a esos designios. El segundo sería que ese propósito no puede ignorar la vigencia histórica de ese mecanismo en una sociedad presidida por la escasez, de modo que lo que se realiza para modificar sus bases y para redirigir sus impulsos no puede llegar al extremo de provocar lo que bien podría calificarse —a la luz de variadas experiencias históricas— como la ‘venganza’ del mercado.

4. *La situación en las economías socialistas*

Con el objeto de redondear la discusión, y esclarecer en mayor medida este complejo problema, puede ser útil referirse brevemente al escenario respectivo en las economías socialistas, tanto para calibrar los contrastes como para exponer algunas similitudes.

Si tomamos como ejemplo a la Unión Soviética a través de su evolución histórica, pocos discutirán que el instrumento básico para la asignación de recursos fueron los planes quinquenales, respaldados por el control político absoluto del Estado y del partido comunista, y también por la propiedad pública de los medios de producción, con escasas excepciones, por ejemplo en la agricultura, que no alteran el hecho dominante. Esos fueron los resortes institucionales que materializaron los objetivos económicos y sociales esta-

⁸ Véase al respecto, Anibal Pinto y Armando Di Filippo, *Notas sobre la estrategia de la distribución y la redistribución del ingreso en América Latina*, trabajo presentado al Seminario sobre distribución del ingreso y desarrollo, Santiago de Chile, marzo de 1973. *Trimestre Económico*, vol. XLI (2), N° 162, México, abril a junio de 1974.

blecidos como prioritarios, y permitieron su consistencia macroeconómica y tecnológica o material en un grado compatible con el funcionamiento y expansión del sistema.

Por otro lado, la distribución del ingreso y el gasto en consumo también fueron estrictamente controlados, limitando en forma radical la operación 'soberana' del mercado, en parte por el racionamiento pero en medida decisiva por la 'manipulación' de los precios relativos a través de la tributación indirecta o/y fijación administrativa de los precios. Desde este último ángulo bien podría decirse que hubo expedientes secundarios para actuar *a través* del mercado.

Hay cierto consenso en el sentido de admitir que en tiempos más recientes la considerable diversificación y mayor complejidad de la economía soviética ha modificado los pesos relativos de las políticas 'independientes' —al margen o contra— del mercado y aquellas que recurren al mecanismo dentro de los parámetros fijados por el plan y la estructura institucional.

Soslayando las discusiones respecto al significado general de ese cambio, merece desarrollarse la cuestión a la luz de un trabajo reciente de un economista de la URSS, a propósito de los problemas que plantean y los arbitrios que requieren los ajustes de las estructuras de oferta y demanda y específicamente referidos a las nuevas circunstancias en que se plantea el asunto en ese país.⁹

Diferencia desde luego las cuestiones relativas a la demanda global de las que afectan a la correspondiente a bienes o servicios determinados. Respecto a las primeras no es necesario abundar sobre cri-

⁹ Véase A. Levin, "Problems in the control of consumer demand", en *Problems of Economics*, vol. XIV, N° 8, diciembre de 1973, tomado de *Voprosy ekonomiki*, 1973, N° 6.

terios bastante conocidos.¹⁰ Más pertinentes para la discusión son las vinculadas con 'el control de la microestructura de la demanda'. La tarea, señala el autor citado, no sólo consiste en satisfacer la demanda efectiva global; "el aspecto más importante es la clase de mercancías que el consumidor encontrará en los establecimientos comerciales y en qué grado se sentirá satisfecho por su variedad y calidad". Después de referirse a la significación meridiana y capital de las transformaciones en la magnitud y composición de la oferta y del progreso tecnológico —asuntos que, en lo principal, competen al sistema de planificación— destaca la importancia del mecanismo de precios al consumidor, cuyo uso "está basado en la interrelación entre el nivel del precio minorista de una mercancía y el volumen de la demanda por el mismo, lo cual, como sabemos, se caracteriza por su dependencia inversa... Esta circunstancia hace posible estimular —y a veces restringir— la demanda por mercancías a través de cambios planeados en el precio al consumidor de bienes determinados".

¹⁰ Escribe A. Levin al respecto: "The control of aggregate effective demand is a part of the problem of controlling the process of socialist reproduction on the whole. In the given instance the most effective means of controlling demand is the mechanism of planned formation and alteration of the most important national economic proportions. The point is that the dynamics of aggregate effective demand and its quantitative dimensions and boundaries are largely determined by the development of all social production, by the basic proportions of the national economy, and in particular, by the proportions between Group A and Group B in industry, between the accumulation fund and the consumption fund, between the growth of the production of consumer goods and the money incomes of the population, etc. Therefore, by shaping these key proportions in social production on a planned basis it is possible to control the dynamics of the aggregate effective demand of the population and to assure its correspondence to the supply of commodities".

Por último, llama la atención sobre el papel relevante de las medidas requeridas para influir sobre las selecciones del consumidor individual. Al respecto dice que "la tarea de controlar la demanda a través de la educación social y doctrinaria se propone influir sobre la elección del consumidor por medio de la modelación de sus preferencias, opiniones y gustos con el objeto de orientarla dentro de un marco apropiado para la satisfacción de las necesidades normales de los miembros de esa sociedad socialista, y en consonancia con demandas éticas y morales".

Nos encontramos, como se ve, en terrenos familiares. Sin embargo, la similitud respecto al empleo del mecanismo de mercado no debería hacer olvidar las diferencias sustanciales en lo relativo al encuadramiento básico de los procesos. Desde este ángulo bien puede defenderse la tesis de que ese uso es complementario y subordinado al complejo Estado-Planificación, esto es, la situación más o menos inversa a la existente en una economía capitalista.

Este tipo particular de relación entre

los términos distinguidos a menudo ha sido objeto de críticas —incluso en medios socialistas—, respecto a su eficiencia en la asignación y administración adecuada de recursos. Sin detenernos sobre el punto, vale la pena recordar que ellas se han concentrado principalmente en la llamada 'microestructura de la demanda' a la que antes ya se hizo referencia. Sería difícil, en cambio, hacerlas extensivas a la congruencia entre medios y objetivos y al ajuste global del sistema. Como es generalmente aceptado, los logros han sido considerables, tanto en lo que respecta al desarrollo del potencial productivo como a la satisfacción de las hoy día privilegiadas como 'necesidades básicas'. En este último sentido, con niveles de ingreso medio muy inferiores a los de las economías capitalistas avanzadas, han conseguido estándares de educación y salud, por ejemplo, que se comparan favorablemente con los más altos en esas últimas. En otras palabras, han sido indudablemente 'eficientes' desde la perspectiva social.¹¹

II

Proteccionismo versus... ¿qué? - ¿Destrucción de toda barrera defensiva? ¿Liberalización total?

Indudablemente el dilema no tiene sentido en la forma que se plantea arriba y lo que está efectivamente en juego —particularmente en las economías en desarrollo— son las distintas modalidades para conciliar un proteccionismo esclarecido con los eventuales beneficios del relacionamiento exterior y la división internacional del trabajo.

Para iniciar la discusión puede ser útil traer al análisis algunas viejas obser-

vaciones cepalinas sobre el mismo, aunque ellas, sin duda, no llegan a representar una teoría general sobre la materia.

¹¹Para retomar un aspecto mencionado al comienzo de este artículo, conviene no olvidar que el elemento lucro o rentabilidad, si bien ha cobrado mayor importancia con el crecimiento y diversificación de las economías socialistas, continúa no siendo determinante para la fijación de objetivos y prioridades del sistema. Su papel, en cambio, es de evidente significación para evaluar

De un lado está el hecho histórico de que los instrumentos de protección (aranceles, tipo de cambio, disposiciones administrativas) aplicados durante el período de postcrisis y que establecieron la 'situación proteccionista' no se debieron —en lo principal— al propósito de desenvolver la industrialización sustitutiva, sino a dos elementos que se entrelazan: el primero, las penurias del desequilibrio exterior; el segundo, la discriminación en el uso de divisas absolutas o relativamente escasas frente a las demandas internas. Desde este ángulo, esa política se diferenció considerablemente de los fluctuantes empeños por aplicar un 'proteccionismo intencional' respecto a ciertas actividades industriales en la época del crecimiento hacia afuera. Por lo tanto, las prácticas de postcrisis equivalieron a un proteccionismo por derivación, y cristalizaron en una estructuración de resguardos mucho más generalizada y con barreras defensivas muy altas, que poco tenían que ver con los requerimientos efectivos de la promoción industrial o de otras actividades comprometidas. Este juicio general no contradice la existencia de algunas excepciones —como en Argentina y en Brasil— que revelan claramente su propósito industrialista.

Esta realidad fue señalada en numerosos documentos de la CEPAL, ya en el de-

la eficacia en el uso de los recursos, contribuir a los ajustes de la microestructura de la demanda y servir de elemento adicional de estímulos para dirigentes y trabajadores de las empresas. En esto, y recordando una clasificación de Pigou, sigue siendo fundamental la diferencia entre el 'fact of profit' —como orientador básico de la asignación de recursos en una economía capitalista o de mercado— y el 'profit motive', que significa únicamente la búsqueda de beneficio personal. (Véase, de P. Sweezy, *The present as history*, The Monthly Review Press, New York, 1970.)

cenio de 1950.¹² Desde este ángulo, pues, tendrían justificación los esfuerzos en pro de una 'racionalización' del esquema proteccionista heredado, tanto en lo que se refiere a aranceles como a otros arbitrios de mayor discrecionalidad administrativa. Pero esta orientación eventual no implica ciertamente la negación de la tesis proteccionista general, que tiene fundamentos sólidos y bien conocidos, a los que se aludirá más adelante. Pensar del otro modo recordaría al viejo refrán de que 'no hay que botar el niño junto con el agua sucia donde se lo está lavando'.

Otro aspecto sobresaliente es la vieja argumentación cepalina sobre el distinto carácter y efectos de los expedientes proteccionistas en las economías industrializadas y en las subdesarrolladas. En síntesis: no tienen efectos restrictivos globales sobre el comercio exterior si se aplican en la periferia, como lo demuestra inequívocamente su crónica inclinación deficitaria en las transacciones externas. Suelen tenerlos, en cambio, cuando son practicados por las economías centrales. En otras palabras, mientras en éstas tienden a disminuir las importaciones (y de rebote las exportaciones de los perjudicados), en las otras —en lo esencial— no afectan la *magnitud* sino que la *composición* de las compras en el exterior.

Un caso ilustrativo, y en cierto modo extremo, de las contradicciones que surgen de hacer caso omiso de esa diferencia puede encontrarse en declaraciones recientes de fuentes norteamericanas respecto a la necesidad de que Brasil 'liberalice' su política en materia de importa-

¹²Véase sobre la materia, *En torno a las ideas de la CEPAL. Problemas de la industrialización en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, N° 14, Santiago de Chile, 1977, especialmente el Capítulo II, "Industrialización y protección".

ciones.¹³ Como es obvio, la reclamación no puede vincularse a la incidencia restrictiva —general de esa conducta— dado el persistente y cuantioso déficit de la cuenta corriente brasileña en los últimos años, sino a la discriminación respecto a la composición de las compras en el exterior.

Visto el mismo problema desde otro ángulo, esa no diferenciación de las realidades propias del centro y la periferia lleva a una situación paradójica. Mientras se amplía y recrudece la crítica sobre el proteccionismo (por medios no convencionales) de las economías industrializadas, y que se concentra en las persistentemente superavitarias (Japón y Alemania Federal), también se activa la onda anti-proteccionista en algunos núcleos latinoamericanos, aunque las situaciones respectivas en uno y otro caso sean esencialmente distintas.

Se trata, como se argumentó, de dos corrientes con muy distinta inspiración y objetivos. En el primer caso, parece evidente que el propósito es *acrecentar* las corrientes del comercio y contribuir al reequilibrio de transacciones centro-periferia e intracentrales. En el segundo, resulta difícil imaginar incidencias sobre la magnitud del intercambio con el exterior, pero sí se perfilan con nitidez los efectos sobre la *composición* de las importaciones, que inevitablemente tenderían a reflejar las 'fuerzas del mercado' (léase distribución del ingreso), y a distanciarse de cualquier propósito deliberado de política económicosocial. Los ensayos aislados al respecto son tan elo-

cuos que no requieren mayores razonamientos.

El solo hecho de que se perpetúen los deslices proteccionistas allí donde es difícil justificarlos —por la elevada productividad media de las economías y por su mayor flexibilidad estructural para ajustarse a nuevas circunstancias—, es un argumento convincente para defender la legitimidad de los arbitrios defensivos allí donde predominan realidades sustancialmente distintas en ambos aspectos.

Sin duda, tras la variedad de fundamentos que van desde las oportunidades para las industrias incipientes hasta las consideraciones estratégicas y de soberanía, sobresalen dos realidades básicas interrelacionadas. Una, es la sustancial 'brecha de productividad' entre las economías subdesarrolladas y las centrales, que abona el principio de conductas o tratamientos desiguales entre desiguales. La otra, es el hecho no menos diáfano de que las actividades donde esa brecha no existe o es mínima —y que no requerirían, por lo tanto, ninguna protección—, constituyen segmentos reducidos del cuerpo económico, principalmente actividades primarias, que no permitirían un desarrollo generalizado (aunque desigual) del sistema y serían incapaces de absorber la fuerza de trabajo. Se trata, innecesario es decirlo, de dos cuestiones centrales en las digresiones de la CEPAL sobre el asunto.

Pero ellas, claro está, no implican *cualquier* proteccionismo sino una aplicación racional del principio básico, esto es, una que considere las múltiples condicionantes económicas, sociales, culturales y el contexto histórico-político de esa práctica en cada momento o período. Este planteamiento, por demás genérico, puede dilucidarse en buena medida si se examinan los 'dilemas' siguientes.

¹³Véase, por ejemplo, la exposición de C. Fred Bergsten, Secretario Adjunto del Ministerio de Hacienda de Estados Unidos, ante la Cámara Americana de Comercio, en San Pablo, 8 de diciembre de 1977.

III

Ventajas comparativas versus ¿qué? - ¿No comparabilidad de las ventajas? ¿Voluntarismo en la asignación de recursos?

La reducción al absurdo en esta materia ha significado que un tema primordial y extraordinariamente complejo amenace transformarse en un mito o simplismo ideológico.

A don David Ricardo no puede atribuirse culpa alguna de esto. Como otros grandes representantes del pensamiento clásico, realizó un ejercicio de elevada abstracción a la luz de presupuestos o datos objetivos, claramente identificados en su carácter y en su medio histórico. La profunda mutación de las circunstancias de referencia no canceló la verdad o aproximación relativa de sus deducciones, pero sí redujo sustancialmente su poder explicativo y normativo.

En ese proceso, las ventajas comparativas asentadas en el medio natural o en una situación histórica (y estática) determinada fueron sobrepasadas (no negadas, en su sentido dialéctico) por las llamadas ventajas adquiridas, concepto dinámico por excelencia, hijo del progreso técnico y su irradiación, pero también de decisiones políticas en esencia voluntaristas —no en la acepción peyorativa del término, pero sí en aquellas encuadradas dentro de los límites de lo posible y conveniente. La experiencia de Japón nunca deja de mencionarse como paradigma de esta evolución, pero en el desarrollo moderno hay muchas otras donde las ventajas naturales y adquiridas se combinan en diferentes formas y proporciones. Desde este ángulo, por cierto, no debe olvidarse a muchos países latinoamericanos, en los que el peso relativo de lo 'dado' y lo 'ad-

quirido' se modificó radicalmente, sobre todo en el transcurso del último medio siglo.

Hasta aquí nada nuevo hay en lo expuesto, pero conviene la reiteración para acercarnos al nudo de la discusión.

Cualquiera sea la incidencia relativa de los componentes, lo cierto es que se mantiene abierto el problema de la comparatividad, esto es, el de asignar recursos en el futuro (o reasignar el uso de las capacidades existentes) de acuerdo al criterio de las ventajas diferenciales.

La línea más ortodoxa sobre la materia sostiene un criterio-guía muy claro y tajante (por lo menos en su presentación ideológica), cual es la confrontación con los estándares internacionales, que en lo esencial están determinados por las productividades y precios vigentes en las economías centrales. La mayor o menor competitividad respecto a ese punto de referencia determinaría la 'economicidad' o 'eficiencia' de las actividades consideradas. La 'equiparidad' con esos niveles justificaría su existencia; las 'desventajas comparativas' su extinción.¹⁴

Se trata, por cierto, de la versión extrema de una lógica 'darwiniana' que, en

¹⁴En cierto modo, la operación implicaría el 'fin del subdesarrollo', en la medida que entre sus características fundamentales están la brecha de productividad (e ingreso) respecto al centro y la heterogeneidad estructural. Infortunadamente, no queda muy claro qué ocurriría con las actividades 'ineficientes' y la fuerza de trabajo ligada a ellas...

verdad, nunca ha predominado. Sin embargo, sería erróneo subestimar la significación pasada y actual de esa tesis en el desarrollo económico internacional, y particularmente en los países de la periferia. Germinada en el propicio caldo de cultivo de la Inglaterra imperial, es otro de los fantasmas que, todavía, vagan por el mundo.

La literatura cepalina debió necesariamente encarar el tema al patrocinar la industrialización y criticar el 'esquema pretérito' (Prebisch) de división internacional del trabajo.¹⁵ No cabe en estas notas volver pormenorizadamente sobre el raciocinio, pero sí vale la pena resumir su tesis central. Para ésta, más que las relaciones productividad-precios con los rubros alternativos del exterior, la consideración esencial es la contribución a la oferta interna que puede hacer la fuerza de trabajo desocupada, subempleada o que vegeta en actividades de insignificante rendimiento y prioridad social.

Como es obvio, esta opción válida no implica legitimación de cualquier iniciativa. Aparte de las limitaciones físicas, tecnológicas, de tamaño del mercado, etc., predominarán las consideraciones afinadas en la distinta productividad marginal social de los propósitos¹⁶ u otros cri-

terios, que pueden también ser ajenos a la economía. Aquí, entonces, reside el principal criterio definidor de 'ventajas comparativas' y por derivación, téngase en cuenta, la guía para el proteccionismo racionalizado.

El examen anterior evidentemente corresponde a las discusiones sobre la industrialización sustitutiva y en las circunstancias de una capacidad para importar que evoluciona insatisfactoriamente. La expansión extraordinaria del comercio internacional y/o el crédito externo en el período que se abre en la segunda mitad de los años 60 recolocó el problema de las ventajas comparativas en términos de otra disyuntiva. Ya no se trataría de elegir entre el desperdicio de recursos ociosos o subempleados y las oportunidades creadas por la industria protegida e 'ineficiente', sino de optar entre una asignación que economiza divisas (y las deja libres para otros destinos) a través de la producción de reemplazo y la generación de las mismas gracias al incremento de las exportaciones y de los préstamos e inversiones del exterior.

En el fondo, el cambio tiene mucho de engañoso ya que el segundo dilema reconstituye la argumentación de los defensores del 'esquema pretérito'. Sin embargo, no hay duda que los acontecimientos del último decenio, antes recordados, recargaron las baterías gastadas de la proposición

¹⁵ Véase, por ejemplo, R. Prebisch, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, 1973, caps. II y III.

¹⁶ Sobre este punto, el artículo precitado señala lo siguiente: "El incremento de capital deberá aplicarse en tal forma que traiga consigo el máximo de producto, lo cual sólo ha de lograrse cuando se igualen las productividades marginales en las distintas aplicaciones". "Con este criterio como base puede resolverse la cuestión de cómo se ha de aprovechar mejor la limitada capacidad para importar: qué productos que antes se importaban se producirán interiormente y qué productos conviene seguir importando. La conveniencia de desarrollar la industria del hierro y acero en

vez de una industria química pesada, o de producir internamente todo el calzado que requiere la población, o si se quiere, todo el trigo que ahora se importa, dependerá de esas producciones según las distintas alternativas en la inversión del capital disponible, y las demás condiciones que determinan la eficacia productiva. Si el mismo capital que necesita la industria del hierro y acero arroja una productividad superior al de otras producciones sustitutivas de importaciones, su desarrollo será económico, a pesar de que su costo sea más alto que el del producto extranjero. Puede ser alto, pero no tan alto como en otros casos, dado el nivel medio de productividad del país".

ortodoxa. Más aún, puesto que la vilipendiada industrialización sustitutiva del pasado permite ahora ampliar la plataforma exportadora con manufacturas diversas (que para América Latina ya representan alrededor de un quinto del total), se remozó en parte su visión decimonónica de la división internacional del trabajo.

Muchas observaciones suscita este nuevo ángulo del asunto. Una primera y elemental: que la versión reformada descansa sobre un comportamiento de la economía y el comercio mundiales considerablemente modificado después de la crisis del petróleo, y aun antes, a causa de las dificultades de los países centrales para sostener un ritmo dinámico y estable de actividad, esto es, el cuadro de 'stagflation'.

Una segunda, y seguramente más decisiva para la discusión, estriba en que incluso si se tiene una apreciación discretamente optimista acerca de la materia, sea sobre las perspectivas de las economías industrializadas, sea sobre los márgenes que, aparte de lo anterior, existen para que países de la periferia continúen el aumento y diversificación de sus exportaciones, quedarían pendientes interrogantes fundamentales sobre la naturaleza y consecuencias de esa política.

Por de pronto pueden imaginarse dos versiones de la misma. En una, el dilema entre obtener una divisa a través de las exportaciones o mediante industrialización 'hacia adentro' se resuelve y diluye en la fusión de los términos de la alternativa, que en lugar de excluirse se refuerzan mutuamente. Como se comprende, un esfuerzo en el sentido de la industrialización puede tener como consecuencia un incremento próximo o futuro de las exportaciones (como en la práctica ha solido ocurrir), así como un avance en la segunda dirección podría también promover la industrialización por obra de sus reflejos o enlaces (*links*) hacia adelante o atrás (como también ha sucedido en algunos casos).

Pero en la otra versión —situada a propósito en el extremo opuesto— el dilema no deriva en una síntesis de contrarios (relativos) sino que en el desarrollo pleno del antagonismo. Desde esta perspectiva, la industrialización sustitutiva (pasada y futura) se descarta por principio— salvo que llene la exigencia rigurosa y limitante de su competitividad internacional,¹⁷ hecho que, en muchos casos, implicará control extranjero. El eje de la política será, pues, la promoción de exportaciones; y dentro de éstas, especialmente las del sector primario o extractivo donde más gravitan las ventajas comparativas naturales. En parte importante de ellas —por ejemplo las de origen minero— la inversión foránea tendrá seguro predominio.

En resumen, este segundo camino representaría la reactualización ampliada y modernizada del modelo clásico, con consecuencias sociales y políticas similares en sus dimensiones más gruesas —empleo insuficiente, distribución agudamente desigual, divorcio radical de las estructuras de producción y consumo, tensiones internas y externas considerables.

Se trata, ya lo señalamos, de una alternativa extremada, pero que puede tener utilidad para situar diferentes modalidades concretas, según ellas se aproximen o alejen de las modalidades-tipo.

Para cerrar esta sumaria exploración valga recordar un aspecto meridiano y primordial: el análisis de éstas como de otras cuestiones relacionadas no puede avanzar mucho sin considerar las profundas diferencias en las situaciones nacionales. Como parece evidente, y lo corrobora la experiencia internacional, cada uno de

¹⁷ Nótese que esta competitividad puede depender no sólo, o tanto, de su productividad real o física como, por ejemplo, de un nivel tan bajo de salarios que la torne rentable, verbigracia, desde la óptica empresarial 'competitiva'.

esos dilemas se plantea con características muy distintas según sean las dimensiones actuales o potenciales del mercado interno. Poca duda cabe de que existe una relación clara, aunque variable, entre ese factor y el grado de apertura (incluidos los niveles y formas de la protección y la naturaleza de las opciones en cuanto a ventajas compa-

rativas) de las economías. Pero así y todo, los casos más afortunados de países de mercado interno relativamente pequeño (como los nórdicos), comprueban inequívocamente su proximidad a la que llamamos primera versión, esto es, aquella donde industrialización y apertura se conjugan en vez de antagonizarse.¹⁸

IV

'Apertura' versus ... ¿qué? - ¿Autarquía? ¿resistencia a incrementar o diversificar exportaciones? ¿o a aumentar las importaciones?¹⁹

Evidentemente, la controversia no se plantea en esos términos.

En lo fundamental, casi todos —por diversas razones y en distintos grados y modalidades— son 'aperturistas', como lo fue la postura tradicional de los trabajos de la CEPAL, y a despecho de todas las observaciones en contrario.

Ocurre, sin embargo, que algunas visiones del fenómeno se encajan en el chaleco de fuerza del criterio ortodoxo sobre ventajas comparativas y así, a la postre, sólo llegan a legitimar aquellas actividades exportadoras que descansan en el acervo natural u otras que resultan rentables a

causa de niveles irrisorios de salarios, o por la participación omnipresente de gestores extranjeros.²⁰ Desde un ángulo divergente, la apertura debería ser el medio de acentuar a la vez la diversificación y la especialización productivas, elevar los estándares de productividad e ingreso, y aprovechar las oportunidades de nuevas modalidades de inserción en el esquema de división internacional del trabajo.

Por otro lado, esta posición aperturista se basa en consideraciones por demás evidentes.

En lo que se refiere principalmente a los países con mayor dimensión actual o potencial de mercado interno, la ampliación de las exportaciones y su diversificación necesaria y consiguiente es una condición *sine qua non* para disponer del volu-

¹⁸ En Suecia, por ejemplo, las exportaciones representan alrededor de la cuarta parte del PBI, lo que evidencia la significación de la industrialización 'hacia adentro'. Y aún allí donde la proporción exportada es mucho más alta, como en Noruega (en torno al 40%), ello va de la mano y tiene como respaldo una intensa industrialización con destino doméstico.

¹⁹ Varios aspectos de gran importancia sobre el tema fueron abordados por Héctor Assael en su artículo "La internacionalización de las economías latinoamericanas: algunas reservas", que aparecerá en el N° 7 de esta misma *Revista*.

²⁰ Respecto a los niveles de salarios parece obvio que ellos serán menores que en las economías de alto desarrollo —como ocurrió siempre con los llamados *late comers*—, pero no hay razón valedera para que no equiparen o excedan los promedios de los países de origen.

men creciente de importaciones que requiere el crecimiento más o menos dinámico del producto con destino interno o 'hacia adentro' (lo que por cierto no implica ignorar el efecto dinamizador de la demanda exterior). Ello puede significar elevaciones o disminuciones del coeficiente de importaciones, según sean las circunstancias, entre ellas la fisonomía del mercado exterior y la posibilidad de conseguir recursos adicionales mediante préstamos o inversiones. En la medida que es menor la segunda opción (o no se desea descansar sobre ella) será mayor la necesidad de dinamizar las exportaciones.

Por otra parte, y esto corresponde de preferencia a las economías de mercado interno más o menos reducido, aunque también gravita la realidad anterior, el hecho fundamental es que la demanda exterior juega un papel decisivo y *directo* para el dinamismo del sistema. Complementa en mayor o menor proporción la precariedad del soporte doméstico, y así hace posible que se desarrollen actividades que no podrían haberlo hecho sin aquella participación de la demanda exterior.²¹

Siguiendo este argumento podría aducirse, y con razón, que el tamaño del mercado constituye una de las principales ventajas comparativas, dado que facilita el desarrollo o la asimilación de las denominadas adquiridas. La expansión de la demanda interna, en todo lo que sea posible, y la complementación a través de acuerdos

regionales, constituyen opciones no reñidas con la apertura hacia el 'resto del mundo', pero que establecen una plataforma más firme de apoyo, incluso respecto al último objetivo, como lo sugiere la experiencia europea, incluso la de la órbita socialista.

Las desavenencias principales aparecen más allá de estas observaciones.

Una principal —y que ya se mencionó aunque en otro contexto— deriva de las relaciones entre la promoción de exportaciones y la naturaleza de las importaciones. Para unos, el 'aperturismo' es conveniente en la medida que permita acrecentar la compra en el exterior de bienes y servicios de mayor productividad social, destinados a la inversión o al consumo. Para los otros, esa política tiene como ingrediente principal la 'liberalización', esto es, el relajamiento drástico o abandono de todo propósito discriminatorio respecto a esa corriente, lo que implica la reducción generalizada y sustancial de cualquier obstáculo que se oponga al objetivo, sean aranceles u otros.

En América Latina hemos visto variedades más o menos acentuadas de ambas modalidades de 'aperturismo', y resulta claro que el eje de la discusión estriba en la evaluación de sus repercusiones 'desarrollistas' o sociales. El dilema, pues, no consiste en una elección abstracta entre abrir o no abrir las economías (en los sentidos antes planteados), sino que en los objetivos y consecuencias de las distintas versiones de la política considerada.

La asimetría de la apertura: la experiencia de Brasil

Otros aspectos del problema se disciernen cuando se examinan algunas experiencias particulares de la región, tal la del Brasil, que a menudo se considera como ejemplar en esta materia por la adaptación oportuna y resuelta a las condiciones ex-

²¹La situación genérica de ambos tipos de economías recuerda la aguda observación del profesor Arthur Lewis en el sentido de que el "motor" del crecimiento económico es el progreso técnico y que el comercio exterior debería servir como lubricante y no como fuerza motriz del mismo. Evidentemente, la significación relativa de las funciones variará según sea la realidad de los países en cuanto a tamaño, variedad de recursos, ubicación geográfica, etc. (La tesis fue expuesta en su *Janeway Lectures*, en Princeton, 1977.)

pansivas de la economía mundial que emergen en la segunda mitad de los años sesenta. Permitaseme referirme a un trabajo anterior para discutir ahora la naturaleza y moralejas de ese caso.²²

Aquellos vientos propicios del exterior constituyeron el soporte básico de lo que se llamó una política 'extrovertida', de apertura hacia afuera, en contraste con las 'introvertidas' del pasado. Para su materialización se conjugaron tres elementos estrechamente relacionados: de un lado, la promoción enérgica de exportaciones no tradicionales —manufacturera y materias primas—, luego, una corriente voluminosa de créditos y capital extranjeros; y en tercer lugar, el incremento sostenido de las importaciones de bienes intermedios y de capital.²³

Para el análisis conviene tener en cuenta la evolución de las exportaciones y las importaciones, así como la de los flujos financieros.²⁴

Respecto a las primeras, bien se sabe que ellas crecieron con rapidez. Entre esos años, a un ritmo promedio ligeramente superior al 10% anual. Ese compás de expansión fue casi idéntico al del producto global, de modo que no se modificó la relación entre ambas magnitudes. En otras palabras, la ponderación correspondiente de las demandas externa e interna no se modificó y, por lo tanto, el

principal "motor de crecimiento" siguió siendo el mercado interior o, si se quiere, el 'desarrollo hacia adentro'.

Otra perspectiva se vislumbra si se atiende a la composición sectorial del producto interno y de las exportaciones. Para nuestros fines interesa sobre todo que el vigoroso crecimiento del producto manufacturero durante el período 1970-1974 (12% anual), fue holgadamente aventajado por el correspondiente a las exportaciones del mismo sector, las que se elevaron casi un 20% por año. En algunos grupos particularmente dinámicos —como el metalmecánico y el químico— las alzas respectivas fueron 15 y 20% y 13 y 32%.

Desde este ángulo, en consecuencia, no sólo hubo una apertura absoluta y relativa hacia el comercio exterior, sino que ella estuvo acompañada por un impulso hacia la industrialización con miras al mercado doméstico, tanto es así que —a pesar de lo anotado en el párrafo anterior—, la demanda nacional absorbió el 86% de un producto industrial en 1974 que, como se vio, se acrecentó considerablemente durante el período.

Volviendo sobre un punto antes planteado, esa experiencia parece asemejarse a una de las versiones identificadas sobre los nexos entre industrialización y promoción de exportaciones. No obstante, surgen otros elementos cuando se incorpora a la discusión el comportamiento de las importaciones y del financiamiento externo.

En efecto, si se comparan las tasas de crecimiento que exhiben el producto interno y las importaciones en dicho lapso, los contrastes son llamativos, tanto así que las segundas aumentan un 22% por año *vis-à-vis* el 10.7% del producto. De este modo, la relación entre importaciones y producto interno bruto pasa de 7% en 1970 a 10.4% en 1974 (fue de 5.5% en el pe-

²² Véase, *Desarrollo, industrialización y comercio exterior*, Cuadernos de la CEPAL, N° 13, Santiago de Chile, 1977.

²³ Brasil no aplicó los criterios de 'liberación' de importaciones en el sentido antes discutido aquí, aunque las adquisiciones de bienes de consumo se acrecentaron considerablemente en términos absolutos.

²⁴ Los antecedentes registrados fueron tomados del trabajo antes citado y del *Estudio Económico de América Latina, 1976* (E/CEPAL/1026/Rev. 1), Santiago de Chile, 1977 y se refieren al período 1970-1974.

riodo 1964-1969). No cabe duda, pues, que desde esta perspectiva la evolución fue llamativamente extrovertida.

El desequilibrio se reproduce con más nitidez si se considera al sector manufacturero y algunas de sus ramas principales. En su totalidad muestra un incremento de la relación importaciones-producto, que va desde 14% en 1970 a casi 24% en 1974, desnivel que se reproduce aproximadamente en rubros como el metalmecánico y el químico. De todos modos, es importante no olvidar que las exportaciones manufactureras se acrecentaron durante el lapso a una tasa que duplicó la promedia de la economía.

Sea como sea, parece evidente que en éste, que podría llamarse 'caso ejemplar' de apertura, volvió a aflorar una contradicción que fue objeto de atención permanente en la CEPAL, esto es, la asimetría más o menos pronunciada entre la demanda de importaciones que genera y caracteriza la modalidad de crecimiento dominante en América Latina, y la capacidad de ésta para crear divisas suficientes para cancelar los compromisos con el exterior.

Claro está, Brasil tuvo una vía de escape bien conocida: la inversión extranjera, y particularmente el endeudamiento. Este último (deuda externa privada y pública con garantía estatal) pasó de 5 295 millones de dólares en 1970 a 31 200 millones en 1977.²⁵ Pero no todos los países estuvieron o pueden situarse en la misma posición; y en el caso del propio Brasil, los acontecimientos posteriores a 1974 obligaron a una profunda revisión del tipo de apertura asincrónica hasta entonces practicado, dejando moralejas

²⁵ En 1977 había llegado a 31 200. Véase el *Estudio Económico de América Latina, 1977*, (mimeografiado E/CEPAL/1050) Santiago de Chile.

que conviene recordar en las discusiones sobre el tema.²⁶

Naturalmente, la propensión al desequilibrio externo que caracteriza a los países que emprenden una expansión económica de sus economías, puede enfrentarse con diferentes respuestas. Desde el ángulo más ortodoxo, la conducta prescrita es bien conocida y debe traducirse en la reducción de los niveles de actividad, empleo, inversión, gasto público, etc., hasta el límite dictado por el relacionamiento externo, y en lo esencial por la capacidad para importar.²⁷

En general, la experiencia latinoamericana no siguió ese camino en las fases de depresión, guerra o estrangulamiento exterior, que debieron encarar en los decenios de los años 30, 40 y 50 y parte de los años 60. En vez de comprimir sus economías y resignarse a las vicisitudes y oportunidades mediocres del comercio exterior, los países de mayor gravitación —y con mejores posibilidades para proceder de esta manera— consiguieron crecer a tasas razonables según la medida histórica, ciertamente más alta que lo que habría considerado posible y adecuado la receta tradicional. En la práctica, entre 1950 y 1965, por ejemplo, en tanto el pro-

²⁶ Es evidente que el alza de los precios del petróleo en 1973-1974 tuvo una incidencia considerable en el proceso comentado. Sin embargo, este factor actuó más bien como detonante del desequilibrio que venía gestándose. En la práctica, entre 1970 y 1974 el valor de la importación de petróleo pasó de unos 600 millones de dólares a 2 600 millones, en tanto que el total de compras subió de 6 200 millones a 12 600 millones. En suma, el mayor gasto por el primer concepto representó menos de la tercera parte del incremento global. (Véase el *Estudio Económico de América Latina, 1975*.)

²⁷ Como es obvio, no discutimos aquí lo que podría llamarse un 'desequilibrio crítico' del balance exterior, como el provocado, por ejemplo, por el desbocamiento de un proceso inflacionario.

ducto interno de América Latina aumentó un 5.2% por año, la capacidad para importar sólo lo hizo en un 1.9%.²⁸

A raíz de la crisis del petróleo y de la baja de algunos precios de productos primarios, el problema se planteó con gran intensidad en la coyuntura 1974-1975. En tanto algunos países se empeñaron por acomodarse a la situación conjugando en lo posible los objetivos básicos en relativo conflicto —crecimiento, empleo, estabilidad y balance exterior—, otros se incli-

²⁸ Véase nuevamente, *Desarrollo, industrialización y comercio exterior*, Cuadernos de la CEPAL, N° 13, *op. cit.*

naron hacia privilegiar únicamente los vinculados al balance de pagos y la inflación poniendo en práctica políticas restrictivas que sobredosificaron la receta ortodoxa y provocaron inusitados retrocesos en los niveles de actividad y empleo. La primera estrategia, como es obvio, requirió volver la espalda a cánones ortodoxos ya comentados, por ejemplo, discriminando en el empleo de las divisas de modo que permitiesen conseguir los mayores efectos activadores y los menores sobre el desequilibrio exterior. La resistencia ideológica, en otros casos, llevó necesariamente al otro y socialmente costoso resultado.