



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

ILPES

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONAL

Documento L/29

**EL DEBATE SOBRE DESARROLLO Y
ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS */**

Oswaldo Rosales

- (*) El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos ILPES, corresponde a una versión revisada de la exposición realizada por el autor en un seminario sobre el tema organizado en enero de 1991 por la Sociedad Chilena de Economía Política.

RESEARCH ON THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH

1970-1975

THEORY OF ECONOMIC GROWTH

1970-1975

The theory of economic growth is a branch of economics that studies the long-run behavior of an economy. It focuses on the factors that determine the rate of growth of output per worker and the level of income per worker in the long run. The theory is based on the neoclassical growth model, which is a dynamic extension of the neoclassical production function. The model shows that the economy converges to a steady state where the growth rate of output per worker is zero. The steady state level of income per worker is determined by the technology and the savings rate. The theory also shows that the growth rate of output per worker is higher in countries with higher savings rates and higher technology.

The theory of economic growth is a branch of economics that studies the long-run behavior of an economy. It focuses on the factors that determine the rate of growth of output per worker and the level of income per worker in the long run. The theory is based on the neoclassical growth model, which is a dynamic extension of the neoclassical production function. The model shows that the economy converges to a steady state where the growth rate of output per worker is zero. The steady state level of income per worker is determined by the technology and the savings rate. The theory also shows that the growth rate of output per worker is higher in countries with higher savings rates and higher technology.

I. LAS IDEAS-FUERZA DE UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA.

Cuando se habla de opciones alternativas, surge de inmediato la inquietud sobre : alternativas a qué? La pregunta sugiere varios niveles de respuesta. En primer lugar, alternativas al neoliberalismo pero también alternativas a los sucesivos proyectos de transformación social que han fracasado en América Latina. De dicha doble dimensión surgen algunas ideas-fuerza que pueden orientar el debate y renovación acerca de los proyectos de transformación en la región.

La primera de ellas - y la más importante- alude a la búsqueda y construcción de sociedades nacionales más articuladas, lo que supone dotar de mayor fuerza relativa a los actores sociales. Se trata de considerar el fortalecimiento de la democracia como objeto y medio de la transformación social. Este es un tópico escasamente considerado en los proyectos tradicionales de cambio social en América Latina, lo que resulta al menos sorprendente considerando la debilidad relativa de los actores sociales populares en la región. En otras palabras, fortalecer la democracia significa fortalecer a los actores populares y ello alude a la relación entre partidos y movimientos sociales, entre Estado y sociedad civil.

La segunda idea-fuerza se relaciona con el fortalecimiento de los mecanismos de articulación democrática, incluidos los planos económicos y políticos. En este sentido, es necesaria una mayor reflexión sobre el papel del Estado y las políticas públicas en esta construcción democrática. Se requiere una nueva planificación, entendida básicamente como un instrumento de concertación entre agentes económicos y sociales, orientado a una reducción concertada de la incertidumbre, a dotar de estabilidad de mediano plazo a las reglas del juego, democratizando la información y la toma de decisiones económicas relevantes. Esto exige privilegiar los

mecanismos que faciliten la participación organizada de la comunidad en las principales decisiones y procesos de la economía y la política. Sugiere también para el sector público un rol selectivo, centrado en la consistencia y estabilidad de las políticas macroeconómicas, en políticas sociales que mejoren la igualdad de oportunidades, en la promoción del crecimiento y del desarrollo tecnológico y en la provisión de la infraestructura económica y social compatible con un desarrollo equitativo.

En tercer lugar, surge la promoción deliberada del crecimiento económico, unida a un compromiso nacional de reducción de la pobreza extrema. Para ello, resulta central el estímulo a la innovación tecnológica y el fomento a la productividad, elementos más bien ausentes en las concepciones tradicionales de cambio social en América Latina.

Estas ideas-fuerza se expresan en una estrategia de desarrollo orientada a una inserción selectiva y profunda en la economía mundial, a través de la promoción y expansión de exportaciones, la protección eficiente del mercado interno y una programación selectiva de sustitución de importaciones. Dicha inserción aparece como el camino más viable para conseguir un desarrollo articulado y socialmente inclusivo. Por desarrollo articulado, aquí se entiende uno que pueda construir vínculos más provechosos que los tradicionales y que los actuales entre agricultura e industria; que conecte la producción de bienes de capital al mercado local; que desarrolle relaciones más estrechas entre el aparato productivo y el sistema científico-tecnológico nacional; que impulse una promoción tecnológica, centrada en la capacitación de los trabajadores; que promueva la organización y la modernización tecnológica del sector informal rural y urbano; y, que se apoye en la descentralización política y en el desarrollo de las regiones.

Una propuesta de este tipo debe ser complementada con la paulatina concertación económica y política de los estados

latinoamericanos y con una nueva integración regional, abierta a la economía mundial y que posibilite una mejor posición internacional de la región en un mundo de grandes bloques comerciales y políticos.

II. EL CONTEXTO INTERNACIONAL.

Las ideas-fuerza sugeridas surgen en buena medida de un diagnóstico actualizado de lo que viene aconteciendo a nivel internacional, así como del exámen de las principales tendencias que muestra el "mercado internacional de las ideologías". En efecto, un rasgo central de la economía mundial de los ochenta, es el creciente proceso de globalización e interdependencia entre las economías nacionales. Este proceso acota considerablemente el grado de autonomía de todas las naciones y las obliga a diseños estratégicos de coordinación internacional de políticas con socios comerciales y políticos. Por de pronto, el proceso de construcción de la Europa del 93 es un esfuerzo deliberado de cesión voluntaria de grados de soberanía nacional en aras de un proyecto multinacional que mejora la inserción estratégica de la CEE como un todo y de cada uno de sus componentes nacionales en la economía internacional. El propio Estados Unidos enfrenta restricciones internacionales al manejo de su política económica, lo que se ve reflejado en las tensiones para el manejo del déficit fiscal, del dólar y de la tasa de interés.

El segundo gran vector de las actuales transformaciones en la economía mundial es el cambio tecnológico. Si hay un cambio destacado en los 80's, ése es el de la intensidad del cambio tecnológico y la rapidez con que dicho cambio se ha aplicado de inmediato en los procesos productivos y de comercialización internacional. Esto ha conducido a una alteración drástica en la división internacional del trabajo, alterando las ventajas comparativas y redefiniendo la jerarquía económica de las naciones en virtud de su fortaleza tecnológica. Las disputas comerciales entre Estados Unidos, Japón y la CEE son el reflejo de este proceso.

Un tercer rasgo destacado es la zonalización de los intercambios comerciales o tendencia a los bloques, tendencia que a comienzos de los 90's aparece como prácticamente definitiva. La CEE es un ejemplo conocido pero también tenemos la articulación de la Cuenca del Pacífico en torno a Japón; el eventual bloque Estados Unidos, Canadá, México; los crecientes vínculos entre la CEE y Europa Oriental, etc.

Un cuarto criterio ordenador de los cambios en la economía mundial se relaciona con la asunción de la competitividad como eje articulador de la definición de estrategias y de la gestación de los bloques comerciales. En el actual momento del capitalismo mundial, la disputa hegemónica otorga un papel primordial a la competitividad y al poderío tecnológico. Ello ha sido siempre así, sin embargo, lo nuevo del momento histórico es que la irrupción de las nuevas tecnologías permite acortar dramáticamente los plazos para la conquista de mercados, construir aceleradamente nuevas ventajas comparativas y ganar espacios en el nuevo escenario económico que se abre para el próximo milenio. El actual debate norteamericano sobre debilidad tecnológica frente a Japón forma parte de este escenario de conflicto de hegemonía. Del mismo modo, es posible anticipar que la discusión sobre soberanía y poder económico estará cada vez más centrada en la capacidad tecnológica de las naciones.

En el ámbito de América Latina esto se ha venido expresando en una demanda política cada vez más intensa por integración. Es una demanda que emana urgente desde los gobiernos, los que están yendo más allá que la academia y los partidos políticos en el discurso integrador. Probablemente porque no hay opción y porque los tiempos son apremiantes. Si hoy la integración no avanza más, no es por falta de voluntad política como antaño sino por falta de propuestas claras que contrapesen los costos y beneficios de la integración.

La voluntad de los gobiernos no parece ser ahora el eslabón más débil de la integración regional.

Se aprecian también cambios importantes en el "mercado de las ideologías", los que influyen decisivamente en la decisión interna de opciones de desarrollo y en el accionar político de los actores sociales. Nos encontramos en un escenario de distensión entre las principales potencias, marcado por el fenómeno de la perestroika, por el fracaso de los "socialismos reales" y por la derrota electoral a veces ignominiosa de los partidos comunistas en Europa Oriental. El agudo conflicto interno en la Unión Soviética señala que ésto no es un proceso fácil pero evidencia claramente la tendencia hacia reformas políticas y económicas que alteran sustantivamente el paradigma socialista ortodoxo. En nuestra región, con especificidades y matices diferenciados, ello se ha expresado en la derrota electoral del sandinismo y en el actual aislamiento internacional de Cuba.

La conjunción de estos cambios conduce a gestar lo que podríamos llamar una suerte de "sentido común" que privilegia la liberalización de los mercados y la estabilidad económica como soportes de las estrategias de desarrollo. Se asiste a una evidente victoria histórica del mercado sobre los esquemas de planificación central. El Estado, como asignador de recursos, aparece en el banquillo de los acusados y, en particular, en América Latina enfrenta el peso de la prueba.

Al mismo tiempo, se asiste a un consenso internacional sobre las ventajas del pluripartidismo, de la efectiva rotación en el poder a través de elecciones libres, secretas e informadas. Se asiste también a una creciente toma de conciencia sobre los temas de descentralización política, protección ambiental, temas latamente descuidados en las experiencias socialistas. Ello se expresa en nuestra región en el paulatino surgimiento de una concepción de desarrollo sustentable, esto es, que vincule la

transformación productiva y la adecuada inserción internacional con la equidad y la protección del medio ambiente. La idea de sustentabilidad del desarrollo, junto con los temas mencionados, alude al financiamiento interno del mismo y particularmente a la idea de la organización y movilización social en torno a la descentralización, los gobiernos locales, la productividad e innovación tecnológica, la capacitación juvenil y las políticas sociales ligadas a la transformación productiva y apoyadas en la participación popular. Se trata entonces de captar la especificidad del momento histórico para adecuar las banderas del cambio social a los tiempos que se viven.

III. LA TRAGEDIA GRIEGA DEL CAMBIO SOCIAL.

Es evidente que los objetivos planteados trascienden en mucho al neoliberalismo y el apego mecánico al predominio del libre mercado. En efecto, el mercado es insustituible en la asignación de recursos pero es claramente insuficiente para resolver los temas de estructura productiva, equidad, protección ambiental y descentralización del desarrollo. Sin embargo, esta nueva concepción del desarrollo también supera el diseño tradicional de los proyectos de cambio social en América Latina. Ello es particularmente significativo en lo referente a las estrategias económicas, tema tratado en esta exposición.

También se trata entonces de plantear alternativas frente a las concepciones económicas prevalecientes en las izquierdas latinoamericanas. Para graficar este aspecto, quisiera referirme a lo que he llamado la "tragedia griega del cambio social", destacando y exagerando para fines del análisis la lógica típica de un programa económico progresista.

Por razones de tiempo, seré esquemático en la descripción de dicha lógica. La fase inicial típica refleja un elevado crecimiento del empleo y de las remuneraciones, promovido por un aumento de la demanda interna vía aumentos salariales y del gasto público. Esto

es financiado con una reducción de las reservas internacionales, cuando existen, y por un mayor uso de la capacidad instalada. Esta fase no dura más allá de 18 meses y luego viene una fase de excesivo aumento de las importaciones, aumento notable en la tasa de inflación, brecha considerable entre el tipo de cambio oficial y el paralelo, expansión de los controles de precios. La situación empieza a desbordar y es necesario enfrentar los desequilibrios fiscales, de balanza de pagos e inflacionarios. Normalmente se responde con un mini-ajuste, acompañado de aumentos salariales y de subsidios a bienes de consumo básico para reducir el costo social del ajuste. Dicho mini-ajuste termina activando la inflación, acelerando la brecha cambiaria, dolarizando la economía e induciendo escaseces de bienes o mercado negro. La crisis económica altera la correlación de fuerzas, desilusionando a los sectores medios del experimento transformador, con lo que finalmente sobreviene un cambio político drástico que cancela la experiencia progresista, culminando en regímenes conservadores o dictaduras militares.

Obviamente esta es sólo una parte de la historia. Los intereses amenazados por la transformación también se movilizan, dificultan la gestión económica, etc., sin embargo, estos son datos de la causa y no podría esperarse un comportamiento distinto. De allí la importancia de contar con políticas que aseguren la capacidad de gestión de la economía por parte de las fuerzas progresistas. De allí también surge el inevitable ritmo gradual de las reformas, si no se desea alterar la correlación de fuerzas en contra de las fuerzas del cambio social.

En ese sentido, conviene revisar algunas prácticas inveteradas en la economía política latinoamericana del cambio social. Entre ellas mencionemos la de redistribución sin preocuparse por el financiamiento de las medidas; el manejo de la divisa que conduce a un persistente atraso cambiario y, por tanto a una inevitable brecha de balanza de pagos. Cuando la inflación asoma como

desbocada, se apela a subsidios y controles generalizados de precios, lo que conduce a distorsiones gigantescas de precios relativos, fomentando el desabastecimiento, en la medida que buena parte de la producción subsidiada se orienta al mercado negro y al contrabando de bienes. Hay varias experiencias latinoamericanas donde esto ha conducido a que, por ejemplo, por el valor de una Coca Cola se pueda llenar el estanque de gasolina de un vehículo. El subsidio a la canasta popular agrava el déficit fiscal, las pérdidas cambiarias del Banco Central, en tanto, por el lado de la oferta, ésta no beneficia significativamente a los sectores populares. En efecto, se asiste a una reducción de la oferta de bienes básicos, prima la especulación y la inflación no cede. Por el contrario, se dolariza la economía, cae la demanda por dinero, se agrava el déficit fiscal y se acelera la tasa de inflación. Dado el atraso del tipo de cambio respecto de la inflación, aumenta la brecha externa, sobreviene la fuga de divisas, obligando tarde o temprano a una maxi-devaluación, que al no ser acompañada de restricción fiscal y monetaria, da un empujón adicional a la inflación. Al final de este proceso, el salario real ha caído violentamente y termina en un valor real inferior al punto de partida.

De este modo, es posible resumir la letanía del coro griego en 9 puntos, que son respectivamente las melodías que el coro griego canta, alertando sobre el destino final de la experiencia.

Ellos son:

1. Subestimación de los temas monetarios y financieros.
2. Actitud complaciente con la inflación y el déficit fiscal.
3. Uso de los precios con fines redistributivos.
4. Redistribución del ingreso, apoyada básicamente por el lado de la demanda, sin acompañamiento efectivo por el lado de la oferta.
5. Sobrevaloración de las posibilidades efectivas del accionar del sector público.

6. Subestimación del mercado.
7. Omisión de las restricciones que supone el contexto internacional.
8. Subvaloración del impacto de las expectativas en la evolución de los agregados económicos.
9. Gestión feudalizada de las empresas públicas, respondiendo a cuotas de poder.

IV. INSERCIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO SUSTENTABLE.

Cada vez más la autonomía del desarrollo nacional está ligada a la capacidad que una economía tenga para diversificar su capacidad productiva, comercial y su base tecnológica. Ello supone una activa reindustrialización e integración dinámica al comercio internacional. La reducción de la vulnerabilidad externa surge de un esfuerzo de diversificación de productos y mercados y de un mayor esfuerzo interno de ahorro e inversión. A su vez, este esfuerzo de acumulación debe considerar a los sectores informales, a la pequeña y mediana empresa, ámbitos donde el sector público debe jugar un rol central en materia de financiamiento y apoyo tecnológico.

El esquema de desarrollo latinoamericano de los 60 y 70 se agotó por razones internas e internacionales. La región está obligada a realizar un ajuste estructural, entendido como un esfuerzo de incrementar sus exportaciones y su coeficiente de inversión, así como aumentar su nivel de ahorro interno y mejorar la eficacia de su inversión. El sector industrial latinoamericano debe superar su carácter deficitario en divisas, incrementando su oferta exportable, lo cual está ligado a mayor productividad e innovación tecnológica.

Cuando se pone el énfasis en la tecnología y en la productividad existe la tendencia a creer que ello significa necesariamente costosas tecnologías de punta y grandes centros de

investigación. Afortunadamente ello no es así. Si uno acepta que la competitividad es un desafío sistémico, entonces la clave de la competencia es una sociedad articulada, sin severos conflictos de equidad, con políticas sociales vinculadas a la transformación productiva, con una agricultura funcionalmente ligada a la industria y, fundamentalmente, con una fuerza de trabajo calificada.

En efecto, en la economía mundial en rigor no compiten productos sino que a través de ellos se manifiesta la competencia de sistemas productivos, tecnológicos, educacionales, de intermediación comercial y financiera y básicamente de calidad de la mano de obra. Los conflictos de hegemonía que refleja la economía mundial de fines de siglo expresan la diversidad nacional con que cada uno de los principales actores mundiales está enfrentando estos dilemas. Si lo que reclaman las tendencias del mercado internacional es una fuerza de trabajo calificada, flexible y motivada, se abre entonces un espacio para la creatividad de las estrategias de cambio social tal que tales demandas se concilien con esquemas participativos donde las tareas de productividad e innovación tecnológica sean asumidas como propias por el movimiento sindical. Se trata de avanzar en la reflexión de un cambio tecnológico, asentado en una fuerza de trabajo activa y participante decisiva en el proceso de acumulación y transformación productiva.

Esta manera de abordar la inserción internacional y la promoción tecnológica requiere luchar contra el legado de la teoría de la dependencia. En verdad, la herencia es dual. Por un lado, nos dejó un enriquecimiento notable en la calidad del diagnóstico sobre las sociedades latinoamericanas pero por otro nos dejó una serie de legados inmovilizadores. El enfoque de la dependencia remarcaba explícita o implícitamente que existe una imposibilidad absoluta de desarrollo autónomo en la periferia; que el comercio internacional es una forma de expoliación y que, por tanto, más integración a la

economía mundial es desarrollar el subdesarrollo, en palabras de Gunder Frank. El mensaje es claro: es inevitable romper con el sistema económico mundial. (Nunca quedó claro que significaba esto en término de opciones de política económica, dicho sea de paso)

La evidencia demuestra que la especialización internacional provoca el subdesarrollo sólo en determinados casos y que en lo central ello depende de variables internas, tales como el grado de autonomía nacional, el papel del estado, la capacidad tecnológica, el rol de la inversión extranjera y fundamentalmente las características del mercado del trabajo. En cada uno de estos ámbitos se define el espacio de autonomía con que una economía se inserta en los mercados mundiales; se trata de espacios que están abiertos a la construcción política y no pre-determinados para siempre. Tampoco la división internacional del trabajo es un dato histórico inmutable. Las ventajas comparativas se pueden construir nacionalmente con políticas adecuadas que consideren la potencialidad del país y la evolución de la demanda externa. Más aún, en períodos de crisis de hegemonía y de rápida alteración de los flujos comerciales por la innovación tecnológica, que es lo que hoy acontece, la división internacional del trabajo alcanza su máxima plasticidad, siendo allí posible ocupar espacios de especialización dinámica que mejoren cualitativamente la calidad de la inserción internacional. Ello exige una atenta prospección de las tendencias comerciales y tecnológicas y una importante flexibilidad del sistema productivo y laboral para aprovechar tales oportunidades. Esto es particularmente válido en el caso de empresas pequeñas y medianas, las que con una mayor calificación de la mano de obra, pueden aspirar a tal tipo de especialización flexible.

La evolución de los productos en el mercado internacional muestra que las ventajas de costos salariales bajos y de recursos naturales son cada vez menos decisivas para determinar la capacidad estratégica de competitividad. Esta capacidad se asocia

estrechamente a la capacidad de producir y exportar manufacturas de calidad, lo cual se liga a su vez a la aptitud tecnológica, la productividad y la calificación de la mano de obra.

La estructura de los intercambios comerciales no es neutra frente a los objetivos del desarrollo. Hay productos que pierden importancia en el mercado internacional (la mayoría de los productos básicos) y otros que la incrementan (manufacturas y servicios), de allí que si una economía importa los productos dinámicos y se especializa en exportar productos que se rezagan en el comercio mundial, tenderá a enfrentar un estrangulamiento externo de carácter estructural y permanente.

Hay una relación estrecha entre competitividad y articulación productiva. La articulación productiva alude, como ya se ha mencionado, a la funcionalidad del vínculo agricultura-industria; al apoyo a la capitalización de la pequeña y mediana empresa; a la reconversión de la fuerza de trabajo, como pilar del cambio tecnológico; a políticas sociales apoyadas en la descentralización y en la transformación productiva.

El esfuerzo de concertación social asume aquí como central. En efecto, de todo lo anterior se deduce que la idea de cambio estructural que aquí está implícita no es marginal. Requiere de varios supuestos económicos pero fundamentalmente de supuestos políticos tales como el de la movilización social en torno a estas ideas; la necesidad de nuevas formas de percepción de la realidad y de un mínimo diagnóstico común sobre los desafíos que enfrentan nuestras sociedades. Ello es crucial para dar origen consensual a un cierto rango de políticas públicas que doten de estabilidad a las decisiones estratégicas, adoptadas en un marco democrático. Es necesario entonces mejorar la capacidad de diálogo, movilización y persuasión social, de manera de gestar las correlaciones de fuerza que permitan marchar en la dirección propuesta.

