

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Andrés Bianchi

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Director de la Revista
Anibal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL 1988

SUMARIO

Una política económica para el desarrollo. <i>Norberto González.</i>	7
Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano. <i>Oswaldo Rosales.</i>	19
Esbozo de un planteamiento neoestructuralista. <i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	37
Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina. <i>Sergio Bitar.</i>	45
Los desafíos de América Latina en el mundo de hoy. <i>Guillermo Maldonado.</i>	65
La comercialización internacional de productos básicos y América Latina. <i>Mikio Kuwayama.</i>	81
Empleo urbano: investigación y políticas en América Latina. <i>Víctor E. Tokman.</i>	119
La pequeña y mediana industria en el desarrollo de América Latina. <i>Mario Castillo</i> <i>y Claudio Cortellese.</i>	139
Las ideas de Prebisch sobre la economía mundial. <i>Armando Di Filippo.</i>	165
Prebisch pensador clásico y heterodoxo. <i>Benjamín Hopenhayn.</i>	177
Raúl Prebisch, banquero central. <i>Felipe Pazos</i>	189
Dependencia, interdependencia y desarrollo. <i>Raúl Prebisch.</i>	205

Una política económica para el desarrollo

*Norberto González**

Este trabajo intenta ser una contribución a la revisión conceptual del diseño y aplicación de políticas económicas en América Latina. Para ello se abordan tres temas. En la primera parte se comentan brevemente algunos de los factores que provocan los desafíos actuales, tanto los que estaban ya presentes antes de esta crisis, como algunos que han aparecido o se han agudizado desde el comienzo de ella.

En la segunda parte se examina la opción ortodoxa de política económica para el ajuste y la lucha contra la inflación, a base de sus planteamientos conceptuales, de las recomendaciones de política que hacen quienes la propician, y de las experiencias a que dio lugar su aplicación.

En la tercera parte se analizan algunos de los temas que actualmente son objeto de polémica en cuanto a la forma de manejar las políticas económicas para lograr un cambio estructural. El autor se refiere a la versión convencional u ortodoxa, así como a los criterios alternativos en que podría basarse una opción distinta, orientada a lograr un desarrollo más dinámico y socialmente más justo.

**Ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL.*

Agradezco la valiosa colaboración que me prestó Carlos Ferraro para la preparación de este trabajo. Asimismo agradezco los comentarios de Andrés Bianchi, Carlos Massad, Gert Rosenthal y Pedro Sainz. Las personas mencionadas no son responsables por el contenido de las ideas aquí expuestas, que, por supuesto, reflejan mi punto de vista personal.

Introducción

Los responsables de la política económica de América Latina y del Caribe enfrentan actualmente desafíos de una envergadura mayor que en muchos decenios anteriores para conciliar la recuperación y el desarrollo económico y social con el ajuste y con el control de la inflación. Por esto se hace necesaria una revisión profunda de las bases conceptuales del diseño y aplicación de estas políticas económicas, teniendo presente que, detrás de éstas, hay relaciones de poder. Por esta razón, los procesos de ajuste y de dominio de la inflación, no son solamente problemas técnicos o económicos, sino también sociales y políticos.

Este trabajo intenta ser una contribución a esa revisión conceptual. Para ello me referiré a tres temas. En la primera parte comentaré brevemente algunos de los factores que provocan los desafíos actuales, tanto los que estaban ya presentes antes de esta crisis, como algunos que han aparecido o se han agudizado desde el comienzo de ella.

En la segunda parte examinaré la opción ortodoxa de política económica para el ajuste y la lucha contra la inflación, a base de sus planteamientos conceptuales, de las recomendaciones de política que hacen quienes la propician, y de las experiencias a que dio lugar su aplicación. Estas experiencias fueron muy distintas entre sí. En algunos casos, como en los países del Cono Sur, en cierto período alrededor del año 1980, la aplicación fue más sistemática y relativamente cercana a los planteamientos conceptuales; en otros casos, la aplicación fue parcial o episódica. Para no extenderme excesivamente no voy a entrar en detalles. Por la misma razón, más que realizar un examen completo del enfoque ortodoxo de las políticas de ajuste y estabilización, me propongo destacar las características del mismo, las que, a mi juicio, explican en gran parte los resultados recesivos que producen las políticas basadas en sus recomendaciones.

En la tercera parte analizaré algunos de los temas que actualmente son objeto de polémica en cuanto a la forma de manejar las políticas económicas para lograr un cambio estructural. Me referiré a la versión convencional u ortodoxa, así como a los demás criterios en que podría basarse una opción distinta, orientada a lograr un desarrollo más dinámico y socialmente más justo.

I

Crisis y política económica

1. *Los desafíos*

Aun antes del inicio de la crisis, la tarea de manejar la balanza de pagos y mantener un equilibrio fiscal y monetario razonable era bastante compleja, si se pretendía llevarla a cabo en forma que permitiera lograr un crecimiento y una transformación económica y social en nuestros países. Esta complejidad se debía al patrón peculiar de desarrollo que tuvo la región a lo largo de medio siglo, que combinó avances considerables en ciertos aspectos, con deficiencias estructurales en otros. Algunos ejemplos ilustrarán este punto.

Desde la gran crisis mundial de 1930 había tenido lugar un progreso de industrialización y de modernización agropecuaria, pero persistían sectores manufactureros retrasados y una agricultura campesina con muy baja productividad. Estos retrasos provocaban rigideces en la oferta que favorecían los procesos inflacionarios.

Se había logrado cierta diversificación de las exportaciones, pero limitada, y persistía una fuerte asimetría en el comercio exterior, entre la estructura de las exportaciones y la de las importaciones. Nuestras economías tenían una fuerte dependencia tecnológica del exterior y gran vulnerabilidad respecto a las fluctuaciones de la economía internacional. De aquí resultaba una tendencia sistemática al déficit de la balanza de pagos y al estrangulamiento externo.

La pugna por la distribución del ingreso se había ido agudizando con el propio proceso de desarrollo. Los estratos de alto ingreso realizaban un consumo suntuario que copiaba prematuramente patrones de países desarrollados, lo que hacía más difícil la tarea de lograr el ahorro y la inversión productiva necesaria para crecer y, al mismo tiempo, atender las necesidades de los grupos más modestos de la población. El surgimiento de estratos medios, que significaba un progreso económico y social indudable, generaba al mismo tiempo aspiraciones de un mejor nivel de vida que iban por delante de las posibilidades dadas por el crecimiento económico, lo que creaba nuevas tensiones sociales y económicas.

El proceso de urbanización daba a estos sectores una capacidad de expresión mayor aún. De esta manera, no era fácil conciliar el consumo de toda la población con el total de los bienes disponibles, derivándose una presión persistente por exceso de la demanda con respecto a la oferta, y la disputa entre sectores sociales por la distribución del ingreso.

En cuanto al sector público, sus responsabilidades en el proceso de desarrollo económico y social habían ido creciendo, lo que implicaba un aumento sistemático de sus gastos. Pero en cambio sus ingresos no se habían expandido al mismo ritmo, por la resistencia que oponían los sectores que tenían que hacer las contribuciones mayores al aumento de la recaudación impositiva. Derivaba de aquí un creciente déficit fiscal, de consecuencias inflacionarias.

Esta combinación de avances y deficiencias en la estructura económica y social daba lugar de dos maneras a desequilibrios de corto plazo y tensiones. Por una parte, hacía difícil avanzar en el proceso de desarrollo económico y social, manteniendo al mismo tiempo los equilibrios fiscal, monetario y de balanza de pagos. Por otra, generaba una carrera de precios y salarios típica de procesos inflacionarios.

Estos problemas, que ya estaban presentes antes de 1981, continúan vigentes en la actualidad. Pero se han agudizado con el inicio de la crisis, adquiriendo dimensiones dramáticas, poniéndose de manifiesto algunos factores adicionales de gran importancia. En particular, tengo que destacar el pago de los intereses de la deuda externa, que ejerce un peso de magnitud sin precedentes tanto sobre la balanza de pagos como sobre el sector fiscal. Con respecto a la balanza de pagos, estos intereses representan alrededor de 35% de las exportaciones, cifra cuyo nivel no es compatible con un manejo normal del sector externo de nuestros países. Aun después de descontar las entradas netas de capital —que, por otra parte, han disminuido por la actitud renuente hacia nuestra región de los bancos privados y de los organismos financieros públicos in-

ternacionales— todavía resulta una transferencia neta de recursos al exterior de aproximadamente una cuarta parte de las exportaciones. Dado el lento crecimiento —o aun la caída— de las exportaciones, para hacer efectivas esas transferencias se han debido comprimir drásticamente las importaciones, agudizándose el estrangulamiento externo y los desequilibrios internos entre oferta y demanda, entre disponibilidades de bienes y aspiraciones de consumo.

En cuanto al sector fiscal, por el hecho de tener éste a su cargo el pago de una parte de los intereses de la deuda externa, que equivale aproximadamente al cuatro por ciento del producto, ha llegado a serle prácticamente imposible lograr un comportamiento equilibrado. Para ello, se necesitaría generar un superávit enorme entre el monto de sus ingresos y el de sus gastos de consumo e inversión; lo cual, a su vez, significaría un sacrificio del nivel de sueldos de los funcionarios públicos y de los gastos esenciales para el desarrollo económico y social, aun mayor que el substancial ya realizado en los últimos años.

Las consecuencias de la crisis son aun más graves, por cuanto ésta se ha precipitado en un período mucho más breve que el necesario para cambiar la estructura económica y social, y para elevar las exportaciones y los ingresos fiscales.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, es más fácil explicar la gran aceleración de la inflación que ha tenido lugar en América Latina en los últimos años, y las dificultades con que tropiezan los países para llevar a cabo los procesos de ajuste y de manejo de la inflación. El margen de acción de los países y de los gobiernos se ha reducido en tal forma, que prácticamente no es posible lograr al mismo tiempo crecimiento sostenido, equilibrio externo y control inflacionario.

Esta situación lleva ya seis años y tiene perspectivas de prolongarse por un período relativamente largo, sin que pueda decirse cuándo se logrará aliviarla sustancialmente. No se trata ya de un problema temporario. Nuestros países se ven constreñidos a un patrón de comportamiento que tiene caracteres estructurales de estancamiento, fuerte inestabilidad económica y aumento de las tensiones sociales, difíciles de compatibilizar con la estabilidad política y el afianzamiento de los procesos democráticos. Estamos en un círculo vicioso, en el cual la escasa capacidad de acción impide crecer, y la falta de crecimiento

obstaculiza la ampliación del margen de maniobra.

2. Requisitos para ampliar las opciones

En los últimos años, en varios países de la región se busca construir una opción de política económica basada en un enfoque al cual se incorporen elementos de reactivación y de desarrollo económico y social y, en particular, de cambio estructural, en forma que todo ello sea compatible con el ajuste y el control de la inflación. Las experiencias que han intentado combinar objetivos de largo y corto plazo en algunos países de la región han sido interesantes, pero han distado de ser suficientes.

Esta opción debe contar como requisito con una reducción importante de las transferencias netas al exterior provocadas por el pago de los intereses de la deuda externa, que, como se ha dicho más arriba, afecta tanto a la balanza de pagos como al sector fiscal. De otra manera, sería necesario continuar generando fuertes superávits entre exportaciones e importaciones, así como entre ingresos y gastos fiscales de consumo e inversión. Con ello, la posibilidad de construir una opción diferente de política económica se haría muy tenue o sería inexistente, por eficaz que fuera el diseño y la conducción de dicha política.

Suponiendo que se lograra esta disminución de las transferencias netas al exterior, aún subsistiría la tarea de definir una orientación de política económica distinta a aquella recomendada por la concepción ortodoxa. Es preciso reconocer que esta tarea no es fácil, pero es posible y debe ser abordada con decisión y urgencia, partiendo de los avances y experiencias de los últimos años. Es indispensable conservar la disciplina económica necesaria para mantener la inflación dentro de límites aceptables, a fin de evitar que se desarticule la economía, como ocurre en procesos de hiperinflación. Sin embargo, controlar esta inflación, que ha ido creando comportamientos sociales que se traducen en expectativas de inestabilidad, es una tarea compleja. Asimismo, se requiere una modernización y un cambio estructural en las economías para hacerles ganar eficiencia y competitividad y para hacer más equitativas tanto la distribución del esfuerzo como la de sus frutos.

El avance efectivo hacia objetivos de desarrollo económico y social de largo plazo no puede ser un resultado residual de políticas cuyo propósito central es evitar el aumento de precios y pagar los intereses de la deuda. En cambio, la transformación de la estructura económica y social, el logro de sociedades más equitativas y participativas, el ataque frontal al subempleo y la pobreza, el

mejoramiento del nivel de vida de los sectores medios y la aceleración del crecimiento, deben tener alta prioridad en el manejo de las políticas económicas y en la forma de encarar el pago de los intereses de la deuda externa.

Por eso, el desafío que tenemos por delante es de gran envergadura, y para enfrentarlo con éxito se requiere gran realismo e imaginación.

II

El enfoque ortodoxo del ajuste y del control de la inflación

1. *Características básicas del enfoque ortodoxo*

En primer lugar, el enfoque ortodoxo pone un acento unilateral en el manejo de la demanda. Según él, las políticas de ajuste y estabilización están dirigidas principalmente a atacar desequilibrios generados por un exceso de demanda, proveniente sobre todo del sector público, que provoca un déficit en la cuenta corriente de balanza de pagos, una aceleración de la inflación y una distorsión de los precios relativos de los bienes transables y no transables internacionalmente. Se asigna escasa importancia al hecho de que el origen de los problemas puede no estar en el exceso de demanda del sector público, sino en el sector privado; en impulsos de costos (provenientes del exterior o de la pugna interna por la distribución del ingreso); en una contracción de la oferta provocada, por ejemplo, por el deterioro de la relación de intercambio, por el aumento de los pagos de intereses de la deuda o por una reducción de la producción agrícola, debida a condiciones climáticas adversas. En esta forma, las políticas diseñadas pueden no atacar las verdaderas causas de los problemas, y tener efectos desfavorables innecesarios.

En segundo lugar, este enfoque utiliza casi exclusivamente instrumentos globales para lograr el ajuste y la estabilización. En esta forma, la disminución de la demanda se persigue sin tener en cuenta la importancia desigual que revisten distintos gastos públicos y privados de consumo y

de inversión. Ciertos egresos del Estado, como el gasto militar excesivo, pueden cortarse sin daño para el desarrollo económico y social. Lo mismo ocurre con consumos privados suntuarios. En cambio gastos públicos o privados en educación, salud, apoyo a actividades productivas importantes, apoyo a las exportaciones no tradicionales, o consumo de los estratos de menores ingresos, son de alta prioridad y deben ser defendidos en todo lo posible cuando se deba reducir la demanda global.

En tercer lugar, este enfoque, al menos en la forma en que se aplicó en nuestra región, no ha tenido en cuenta que las políticas para el ajuste y para el manejo de la inflación no son totalmente iguales entre sí. Algunas medidas de política que tienen efectos positivos para el ajuste, son negativas para la lucha contra la inflación, y viceversa. Por ejemplo, la devaluación del tipo de cambio reduce las importaciones y aumenta las exportaciones mejorando el saldo de la balanza comercial; pero al mismo tiempo esta devaluación activa el proceso inflacionario. En nuestra región, desde el comienzo de la crisis se prestó acaso una atención relativamente mayor al ajuste que a la inflación, y tal vez ello contribuye a explicar el retroceso intenso y generalizado que ha tenido lugar en la estabilidad de los precios internos.

En cuarto lugar, este enfoque persigue realizar el ajuste en un plazo breve, con medidas de corto plazo, sin tener en cuenta el tiempo y las medidas que son necesarios para producir refor-

mas estructurales en la economía, para aumentar los ingresos fiscales, y para incrementar y diversificar las exportaciones. En esta forma el ajuste tiende a ser recesivo, comprimiendo drásticamente el consumo y la inversión.

En quinto lugar, se intenta aplicar estas políticas simultáneamente en un gran número de países, sin tener en cuenta que esta aplicación conjunta provoca efectos más generales sobre la economía mundial. Sobre este punto volveré más adelante.

Finalmente, estas políticas son prescritas para todos los países en forma igual o muy parecida, a pesar de que las circunstancias predominantes en los distintos países suelen ser muy distintas entre sí. No ha habido una flexibilización suficiente de estas políticas para tratar de adaptarlas a las circunstancias y características muy diversas de cada uno de los distintos países y a su momento histórico singular.

2. *Experiencias en la aplicación del enfoque ortodoxo*

La selección de un enfoque para el ajuste y la lucha contra la inflación, y la forma de aplicarlo, dependen del poder de distintos grupos sociales. Por ello, no puede sorprender que la distribución de la carga del esfuerzo sea desigual. Aquellos sectores de mayor influencia procurarán —y lograrán— que las medidas los liberen en todo lo posible de las consecuencias desfavorables de estos procesos. En esta forma, el esfuerzo de los grupos sociales más débiles será desproporcionadamente alto.

En los casos en que el enfoque ortodoxo se llevó a la práctica, se obtuvo como resultado el pago de los intereses de la deuda, pero no se disminuyó el peso relativo de ésta en la economía de los países. La inflación disminuyó, pero con frecuencia volvió a elevarse. Por su parte, a las características anteriormente mencionadas se debieron en gran parte los resultados recesivos que provocaron las políticas ortodoxas.

La reducción de la demanda se ha perseguido contrayendo el déficit fiscal (disminuyendo fundamentalmente los gastos de consumo y de inversión) y restringiendo el crédito. Asimismo, este enfoque ha intentado reducir los costos de producción y corregir los precios relativos a través del control de los salarios y la devaluación de la moneda nacional.

En esta forma, no se tiene en cuenta que a partir de la crisis de la deuda una parte muy importante del déficit fiscal, de la pugna por la distribución del ingreso y del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, es causada por el pago de los intereses de la deuda, situación que es distinta a la del pasado.

Por lo tanto, en las experiencias concretas, la contracción del gasto fiscal de consumo e inversión y la disminución de la demanda nacional necesaria para generar el superávit de balanza comercial que compensará el pago de los intereses, han sido de una magnitud sin precedentes y no han ido a atacar una de las raíces principales del problema, reduciendo los enormes pagos de intereses de la deuda.

La mera reducción de la demanda no conduce a que los países en desarrollo se adapten a modificaciones del contexto internacional y en particular a factores tales como el lento crecimiento de la economía mundial, la caída de los precios de los productos básicos, el aumento del proteccionismo de los países desarrollados y el alto nivel real de las tasas internacionales de interés.

Estas políticas pueden evitar sólo por un tiempo algunos de los síntomas del aumento de la deuda externa de los países en desarrollo y de la crisis de sus economías. Pero ello se obtiene con consecuencias que hacen inestables estas políticas en el mediano plazo, como lo ha mostrado la experiencia de muchos países latinoamericanos y del Caribe en los últimos años. El ajuste no puede recaer únicamente sobre los países deudores en desarrollo sin provocar tensiones que darán poca continuidad a las políticas.

La falta de diferenciación y selectividad de estas políticas ortodoxas da lugar con frecuencia a un resultado opuesto al que sería deseable. Se mantienen y aun se incrementan gastos prescindibles —como los gastos militares y los de consumo suntuario— mientras que, en cambio, el peso de la reducción recae sobre el nivel de vida de sectores modestos y sobre consumos e inversiones que son esenciales para el desarrollo económico y social.

En el caso de procesos inflacionarios que se acercan a la hiperinflación, puede ser apropiado aplicar políticas de *shock*. En cambio, el caso de las transformaciones estructurales de las economías

es muy distinto: en tales situaciones el tratamiento de *shock* es contraproducente.

A diferencia del pasado, en que este enfoque se aplicaba al mismo tiempo a pocos países, en los últimos años, sobre todo desde que comenzó la crisis, se impulsó su aplicación simultánea en un gran número de países en desarrollo que tienen sus exportaciones fuertemente concentradas en un número limitado de bienes primarios o de sectores manufactureros tradicionales. Esto plantea una preocupación adicional. Si muchos países disminuyen simultáneamente sus importaciones y aumentan sus exportaciones de bienes similares, contribuyen a deprimir la economía internacional, a hacer caer los precios de las exportaciones y a aumentar el proteccionismo de los países desarrollados.

En los casos en que el enfoque ortodoxo fue aplicado en nuestra región, la reducción drástica de la demanda realizada sin selectividad ni priorización de los gastos que se comprimían, ha significado un fuerte deterioro del nivel de vida de los sectores asalariados y otros de ingresos modestos, aumentando la desigualdad social, y ha causado, asimismo, un desplome de la inversión. Por ello las economías no crecen y la capacidad productiva no se moderniza. Los incrementos de producto que han tenido lugar en algunos años han significado más bien una recuperación parcial de caídas anteriores y no un verdadero crecimiento de la capacidad productiva. Puesto que otros países del mundo, incluso en desarrollo, realizan nuevas inversiones y modernizan constantemente su capacidad productiva, adaptándola a las nuevas tecnologías que se van imponiendo en la economía mundial, estamos perdiendo rápidamente competitividad, lo que origina devaluaciones adicionales y nuevos impulsos inflacionarios. Nos vamos convirtiendo así en economías estructuralmente estancadas y en sociedades cada vez menos equitativas. Debido a la disminución tan drástica y rápida de los gastos fiscales, sin posibilidad de programarla, el Estado pierde su capacidad de acción y de atender las necesidades del desarrollo económico y social.

Además, en algunos países que han aplicado el enfoque ortodoxo hemos visto procesos de

concentración del poder económico en muy pocos grupos, que en ocasiones ha sido usado con fuertes elementos especulativos y con objetivos orientados, en gran medida, a traspasar activos existentes de unas manos a otras, más bien que a incrementar la capacidad productiva.

3. *El ajuste estructural según el enfoque convencional*

Algunas de las orientaciones estructurales fundamentales que perseguían los enfoques ortodoxos de ajuste y de lucha contra la inflación, se hallaban, hasta cierto punto implícitas. En los últimos años, se han hecho más explícitas a través de las condiciones generalmente requeridas por los organismos internacionales de crédito y de las posiciones adoptadas por los países desarrollados en las negociaciones internacionales, como las de la Ronda Uruguay del GATT.

Este enfoque convencional u ortodoxo del ajuste estructural abarca principalmente tres puntos:

a) Liberalización y apertura de las economías hacia el exterior, con respecto al comercio de bienes y servicios y a la inversión extranjera.

b) Predominio de las fuerzas del mercado que operen sin restricción o con la menor interferencia posibles, y del sistema de precios como asignador de recursos. Disminución al mínimo del papel del Estado en la conducción de la economía.

c) Privatización de empresas públicas y de actividades desempeñadas actualmente por el sector público propiamente dicho o por sus entes descentralizados. Reforma de las empresas públicas para hacerlas operar con criterios iguales o muy parecidos a los de las empresas privadas.

Estos tres temas están íntimamente relacionados entre sí y en su conjunto constituyen una concepción del desarrollo que ha sido llamada "neoliberal". En la última parte de este trabajo voy a referirme a ellos en conjunto y a plantear algunas ideas diferentes que, a mi juicio, se adaptan más a nuestras realidades y son más correctas para enfocar estrategias y políticas de desarrollo para nuestra región.

III

Hacia una política económica para el desarrollo

1. *Dos formas de apertura externa*

La apertura de las economías hacia el exterior se puede entender de dos formas distintas que, aunque vinculadas entre sí, tienen significados diferentes. Por una parte, esta apertura puede tener lugar haciendo hincapié en la exportación de nuevos bienes y servicios y en la conquista de nuevos mercados. En segundo lugar, puede interpretarse como el desmonte de la protección respecto al exterior, de modo que puedan entrar sin restricciones, o con menos restricciones, bienes o servicios producidos en otros países para competir en el mercado interno con la producción local; esta segunda acepción de la apertura suele involucrar también el movimiento sin restricciones de fondos financieros o de inversión directa extranjera.

En cuanto al movimiento de bienes y servicios, la primera forma de ver la apertura es perfectamente compatible y complementaria con el aprovechamiento más intensivo posible de los mercados internos y de los mercados regionales de América Latina y el Caribe. La segunda forma caracterizada por el desmonte total o parcial de la protección, puede o no ser compatible con el desarrollo interno de actividades económicas. Ello depende de que sea o no graduada, teniendo en cuenta dos hechos. En primer lugar, que se permita un plazo razonable para que las actividades económicas nacionales adquieran fortaleza antes de ser sometidas a la competencia de producciones de países más desarrollados. En segundo lugar, que se tenga en cuenta el grado en que otros países, particularmente los desarrollados, protejan sus actividades, con el fin de definir el grado de apertura de la propia economía en forma que considere si los otros países oponen o no dificultades crecientes a la entrada en sus mercados de la producción nacional y si aplican subsidios a sus exportaciones de bienes similares.

La experiencia histórica muestra que todos los países que han alcanzado el desarrollo industrial, con excepción del Reino Unido que contó con la ventaja de ser el primero, han comenzado

protegiendo sus actividades locales frente a la producción extranjera. Aun países que estaban ya bastante industrializados, han ejercido apoyo y protección a sectores nuevos para superar la desventaja en que se encontraban con respecto a países que habían partido previamente. Es entonces correcto y necesario aplicar restricciones al comercio exterior para lograr un avance tecnológico con una incorporación de actividades productivas más avanzadas.

Por otra parte, a medida que las actividades industriales nacionales van alcanzando experiencia y madurez, tienen que ser sometidas a un grado creciente de competencia externa, a fin de mantener el acicate que permita aumentar su competitividad y eficiencia. Para esto, la protección tiene que tender a reducirse a través del tiempo. Sin embargo, esta reducción también tiene que graduarse para tener en cuenta el nivel de apertura o de protección que apliquen otros países del mundo, y los subsidios que otorguen a sus exportaciones.

Paralelamente tendrá que ir estableciéndose una protección, una promoción y medidas de apoyo adecuadas, para estimular otros sectores cuyo desarrollo es funcional en cada etapa de la evolución de las economías, de modo que continúe el proceso de avance y difusión tecnológicas hacia niveles de complejidad creciente.

La disminución de la protección y promoción en ciertos sectores productivos, debe ser gradual y no brusca, como ha ocurrido en algunos casos de aplicación de concepciones ortodoxas en nuestra región. En estas experiencias ortodoxas, el desmonte de la protección fue muy rápido, se aplicó en forma muy generalizada y poco selectiva y también estuvo acompañado a veces de sobrevaluaciones de la moneda nacional, hechas con el propósito de contribuir a disminuir la inflación. Los excesos doctrinarios de las experiencias en que se persiguió aplicar protección muy baja y pareja para todos los sectores por igual, estaban basados en la concepción errónea de que el proceso de industrialización tenía

que ser espontáneo, y produjeron retrocesos importantes en el desarrollo industrial y tecnológico de las economías.

Vivimos en un mundo de competencia imperfecta, en el cual todos los países, y en particular los desarrollados, aplican importantes barreras arancelarias y no arancelarias y subvencionan sus exportaciones. En los países desarrollados, el proteccionismo se mantuvo persistentemente como un fenómeno importante desde la gran crisis mundial de 1930. La disminución del proteccionismo obtenida a través de las sucesivas rondas de negociación del GATT, tuvo lugar predominantemente para los bienes que los países industrializados intercambian entre sí, y en forma mucho menor para los productos manufacturados y semimanufacturados que exportan los países latinoamericanos. Más aún, el proteccionismo aplicado por los países desarrollados a estos bienes ha venido en aumento desde el decenio de 1970, y abarca un número creciente de bienes. Precisamente en aquellos sectores en que los países en desarrollo van alcanzando condiciones de competitividad en los mercados de los países desarrollados, sus exportaciones tienden a ser sometidas a restricciones debido a los pedidos de protección de los productores de tales países. Son muy conocidos los casos de protección y subsidio aplicados por países desarrollados a actividades del sector agrícola, de la industria textil, de la producción de automóviles, de la electrónica y de la siderurgia, entre muchos otros. Es menester destacar que los países desarrollados han tenido una actitud dualista y cambiante con respecto a la protección y promoción de actividades económicas. En ciertos períodos han propiciado fuertemente un enfoque de apertura y liberalización para aquellos sectores en que han tenido ventajas competitivas con respecto al mundo en desarrollo. En cambio han aplicado fuertes restricciones—que, por otra parte, siguen aplicando y aún aumentando— en aquellos sectores y períodos en los cuales las condiciones competitivas los desfavorecen.

Desde este punto de vista, los mismos países desarrollados que tratan de persuadir a los países en desarrollo acerca de las virtudes de las doctrinas económicas convencionales, suelen aplicarlas o no, de acuerdo con las necesidades específicas de cada situación. Algunas veces optan por el libre cambio y otras por el proteccionismo. Por

nuestra parte, no podemos dejar de tener en cuenta este hecho y evitar caer en excesos doctrinarios.

Uno de los temas en que ha habido discusión con respecto a la apertura hacia el exterior en los últimos años, ha sido el de las actividades productoras de servicios. Algunas de ellas constituyen sectores de punta, cuyo desarrollo está íntimamente unido al desarrollo económico general y que adquieren una importancia creciente también para los sectores productores de bienes. Ciertos sectores vinculados con la tecnología, la informática, la banca y la comercialización son muy importantes, no sólo por su propia contribución directa al desarrollo general, sino también porque de ellos depende el logro de una eficiencia adecuada en los sectores productores de bienes. En este tema se está dando en este momento una activa discusión internacional. A mi juicio, en estos sectores de servicios es preciso poner en práctica un enfoque similar al aplicado a los productores de bienes, protegiéndolos y apoyándolos, para poder dar lugar a un avance vigoroso en actividades que son de gran trascendencia general. Al hacerlo, se deberá conciliar el apoyo que requieren estas actividades con la necesidad de no encarecer excesivamente otras producciones a las que ellas abastecen de insumos.

La estructura de precios del mercado internacional es útil como un patrón básico de referencia para el comportamiento de los distintos sectores económicos y como instrumento para la adopción de decisiones económicas y la conducción del proceso de desarrollo. Las distorsiones exageradas e innecesarias de los precios internos, sobre todo cuando son mantenidas por tiempo indefinido, hacen perder el patrón de referencia, fomentan ineficiencias y reducen el aliciente para adquirir grados de competencia crecientes, comparables a los internacionales. Por otra parte, en el caso de los países en desarrollo, se necesita en muchos casos modificar los precios internos, apartándolos de los internacionales, para determinados sectores o bienes, adoptando una visión de largo plazo que incorpore los efectos dinámicos y los aspectos externos, como requisito indispensable para lograr el desarrollo de nuevos sectores productivos. El manejo de los instrumentos de política económica, el tipo de cambio, la protección arancelaria y no arancelaria, los

instrumentos de promoción de exportaciones, los impuestos y subvenciones y el crédito, además de la acción directa cuando ella es necesaria, son formas que la acción estatal ha de adoptar para promover y guiar el desarrollo general, concentrando la atención en las actividades prioritarias.

2. *La planificación y el papel económico del Estado*

En la conducción de la política económica, es preciso asignar un papel protagónico a la planificación. El establecimiento de prioridades y la puesta en marcha efectiva de una estrategia de desarrollo económico y social tienen que ser componentes fundamentales de la conducción económica. El corto plazo tiene que manejarse con un sentido de dirección que tenga en cuenta las metas hacia las que debe avanzarse en el mediano y largo plazo. La preocupación por la economía real debe ser reintroducida en el manejo del corto plazo. Es preciso superar el enfoque predominantemente financiero y la instrumentación global de la política económica que ha predominado en muchos países debido a la crisis y a políticas ortodoxas. La planificación destinada a lograr estos propósitos tiene que desempeñar una función concreta en las decisiones respecto de los gastos que se reducen y los que se incrementan, los proyectos económicos y sociales que se impulsan, los instrumentos de política más aptos para el desarrollo industrial, agropecuario, tecnológico y social. Recalco la necesidad de la aplicación real y efectiva de la planificación, porque las definiciones de metas y orientaciones generales de mediano y largo plazo sólo son útiles en la medida en que se ponen en práctica mediante una instrumentación adecuada.

En cuanto a la intervención del Estado en la economía, se discute vivamente en la región cuál debe ser el tamaño del mismo, el tipo de funciones que debe cumplir y las formas más eficaces para hacerlo. Tanto por parte de voces que vienen del exterior como de grupos internos, se ha estado propiciando fuertemente en los últimos años una disminución del tamaño del Estado y una privatización de actividades que hasta ahora se han estado realizando por empresas del Estado, por entes descentralizados o por la propia administración central.

Plantear el tratamiento de este tema a partir del tamaño que han de tener el Estado y sus

empresas me parece un enfoque incorrecto. Lo que hay que discutir son las funciones que tiene que cumplir el Estado en forma directa e indirecta, y la forma más eficiente de hacerlo. Como resultado de este análisis se podrá definir qué partes se podrían privatizar y cuáles se deberán mantener o incorporar a su acción directa. Resultará entonces un tamaño que podrá ser menor, igual o mayor que el actual. También resultarán orientaciones definidas acerca de la manera de modernizarlo y hacerlo más eficaz.

En el pasado ha habido muchos ejemplos en que el Estado se ha hecho cargo de un número demasiado grande de actividades, o en que ha crecido exageradamente la fuerza de trabajo que se ha incorporado a la esfera del gobierno o de las empresas públicas. En ciertos casos esta absorción de empresas o funciones ha tenido lugar ante situaciones de crisis de empresas privadas o de actividades económicas, que han sido resueltas mediante su incorporación al sector público, el cual se ha hecho cargo de problemas y responsabilidades que normalmente no trataba de tener. Uno de estos casos tuvo lugar debido a la apertura y la liberalización apresuradas de las economías, las que pusieron en serias dificultades a empresas privadas que operaban localmente y, sin darles tiempo ni apoyo para hacerse más eficientes, plantearon la disyuntiva de su desaparición innecesaria o su estatización. Es fácil encontrar ejemplos de empresas que están actualmente en el área pública que han sido incorporadas a ella cuando estaban a punto de quebrar.

Por lo tanto, es claro que hay situaciones en las cuales es conveniente achicar o privatizar ciertas funciones y buscar una mayor eficiencia en el funcionamiento del sector público y sus empresas.

Pero es igualmente claro que el Estado y las empresas públicas tienen que seguir cumpliendo funciones directas de producción o de gastos de consumo e inversión sumamente importantes, entre otras cosas para abordar actividades que son esenciales para el desarrollo, a fin de que el ahorro externo complemente y no sustituya al nacional. Por otra parte, en el ejemplo de algunos países de la región las empresas públicas han sido un factor importante de equilibrio con relación a la empresa transnacional, sobre todo en situaciones en que la empresa privada local todavía no alcanzaba la fortaleza suficiente para de-

sempeñar una función autónoma de envergadura. La negociación con empresas extranjeras es útil, más que por el aporte financiero que realizan, por el papel importante que tienen en la incorporación de nuevas tecnologías a las economías y en la conquista de mercados externos para exportaciones no tradicionales. Al mismo tiempo, la inversión directa extranjera tiene que adaptarse a las necesidades del desarrollo de cada país, a las necesidades de una creación endógena creciente de tecnología, y a la necesidad de que los propios países latinoamericanos mantengan el manejo de los resortes fundamentales de sus economías y la autonomía indispensable en sus decisiones de desarrollo económico y social. En todo esto, el sector público propiamente tal, y las empresas del Estado, tienen que cumplir un papel de gran importancia. Por ello hay que lograr una articulación razonable entre el papel del Estado y de la empresa estatal, de la empresa extranjera y de la empresa privada nacional o regional. Sin una política apropiada del sector público, la inversión extranjera puede convertirse en mero sustituto de la inversión nacional, en vez de complementarla.

3. Complementariedad de la exportación y la sustitución de importaciones

Un punto adicional que merece comentario con respecto a la estrategia de desarrollo es la complementariedad que tiene que existir entre la sustitución de importaciones realizada en condiciones razonables de eficiencia y la exportación de bienes no tradicionales. En la discusión económica de nuestra región, frecuentemente se han presentado estas dos orientaciones como opuestas en lugar de complementarias. Se ha dicho que la sustitución de importaciones está agotada, y que llevarla a cabo introduce un perjuicio importante para la posibilidad de promover exportaciones y conquistar mercados externos.

En ciertos casos las políticas de promoción de exportaciones no tradicionales demoraron demasiado tiempo antes de combinarse con la sustitución de importaciones, y la protección fue demasiado elevada y larga. Pero en mi opinión esto no significa que tenemos que dejar de lado el proceso de sustitución de importaciones.

En buenas cuentas, el término "sustitución de importaciones" representa el desarrollo de sectores nuevos, esenciales para la incorporación y difusión de tecnología. Desde este punto de vista, la sustitución de importaciones no está ni estará agotada, al menos por un período histórico prolongado. La incorporación de sectores nuevos más avanzados es importante no sólo por la contribución que pueden hacer en forma directa al nivel de actividad económica, sino porque de ellos depende la continuación del progreso técnico en toda la economía.

Por otra parte, es perfectamente posible manejar los instrumentos de política económica en forma que la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones sean compatibles y complementarias entre sí. Si estos instrumentos se aplican en forma diferenciada según los distintos sectores económicos, teniendo en cuenta la etapa de desarrollo en que se encuentra cada uno, y se coordina el nivel de protección y promoción de exportaciones de uno a otro sector y dentro de cada sector, se puede lograr una estrategia que combine sustitución con exportación, y a través de la cual se promueva y acelere el cambio estructural de las economías y las sociedades.

En síntesis, la oposición artificial entre sustitución de importaciones y exportación, entre Estado y sector privado, entre planificación y mercado, tiene que superarse cuanto antes en nuestra región. Al presentarlos como alternativas excluyentes, o al intentar discutir en abstracto cuál tiene que ser la importancia de cada uno de ellos, estos temas se convierten en cuestiones doctrinarias en vez de ser exámenes basados en la realidad. Partiendo de la base de que Estado y sector privado, planificación y mercado, sustitución de importaciones y exportaciones tienen funciones esenciales que cumplir en economías como las que predominan en la mayor parte de los países latinoamericanos, la pregunta correcta que hay que hacer y contestar es qué tipo de funciones tiene que cumplir cada uno de ellos, y, sobre todo, cómo se deben articular estas funciones para que conjuntamente puedan operar en la forma necesaria a fin de asegurar el cambio en la estructura económica y social de nuestros países.

Conclusión

En este trabajo he concentrado la atención en los temas del manejo de las políticas económicas, de la apertura respecto al exterior, del papel del Estado y del sector privado, para poder examinarlos con cierto grado de especificidad. Para ello he debido dejar de lado el tratamiento de otros temas igualmente vitales para nuestro desarrollo, aunque no me cabe duda de que ellos tienen que ocupar un lugar central en nuestras preocupaciones y actividades. Me refiero a las estrategias de sectores productivos; las políticas tecnológicas; las relaciones económicas comerciales y financieras internacionales, y la inserción de nuestra región en la economía mundial; las estrategias y políticas necesarias para lograr la transformación de la estructura social; una mayor participación y una mayor equidad en nuestro desarrollo; y la política de cooperación en la región y con el resto del mundo en desarrollo. Estos temas han sido tratados en repetidas oportunidades por la CEPAL y por lo tanto me remito a esos trabajos.

Para terminar me volveré a referir brevemente al tema de la deuda externa. Deseo reiterar que es indispensable cambiar la forma de abordarlo, de modo que se disminuyan en forma efectiva y estable las transferencias netas al exte-

rior y los pagos de intereses que tiene que hacer el sector público. Esto tiene por objeto que las políticas de ajuste y la lucha contra la inflación se planteen en condiciones sustancialmente distintas a las actuales, y que estos objetivos pasen a ser más viables y más compatibles con el desarrollo económico y social. Dicho desarrollo ha estado postergado hasta el presente y se ha constituido claramente en una necesidad no sólo indispensable sino también urgente.

El peso del ajuste no puede caer solamente sobre los países deudores. Es necesario que se distribuya en forma correcta entre acreedores y deudores, entre países desarrollados y países en desarrollo. A su vez, dentro de los países de nuestra región es preciso lograr una distribución equitativa del esfuerzo necesario para el cambio estructural y para el manejo de la inflación, así como de los frutos de ese esfuerzo.

Sólo en esta forma se logrará un desarrollo con sentido social, una mayor autonomía de decisiones y un afianzamiento de la democracia, que, además de su valor en sí misma como objetivo fundamental en el plano político, es necesaria para lograr el consenso social, requisito que a su vez es indispensable para lograr un proceso de desarrollo sostenido.