



# ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

## PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento DE-77

ORTODOXIA Y APERTURA EN AMERICA LATINA:  
DISTINTOS CASOS Y POLITICAS \*/

Norberto González

\*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos del Programa de Capacitación, se ha tomado de PENSAMIENTO IBEROAMERICANO N°1, enero-junio, 1982, Madrid, España.  
87-7-820



Norberto González:

## Ortodoxia y apertura en América Latina: distintos casos y políticas

Los distintos casos de retorno a la ortodoxia y de apertura de las economías que tienen lugar en países de América Latina, junto con las similitudes que han sido destacadas en esta reunión, presentan diferencias importantes entre sí. Aunque son numerosos los países de la región en que se trata de introducir mayores elementos de ortodoxia en las políticas económicas, son muy distintos los grados y formas en que ello se intenta hacer. No hay para esto un solo modelo o patrón. Por este motivo, sería útil realizar una tipificación de los distintos casos de apertura de las economías y de retorno a la ortodoxia. Como un primer paso en ese intento, quiero mencionar, a título de ejemplos, algunos temas en que estas diferencias de uno a otro caso son importantes.

126

Para comenzar, quiero dejar en claro cuál es mi idea acerca de la estrategia de industrialización y desarrollo en aspectos seleccionados que tienen relación con este tema. Las economías latinoamericanas, a medida que van logrando cierto grado de desarrollo y de industrialización, deben ir ajustando sus políticas de protección, de promoción de exportaciones y de apoyo estatal a distintas actividades productivas. Se disminuirá gradualmente la aplicada a aquellos sectores que van superando las primeras etapas de su instalación, producción y distribución, y para los cuales los escenarios tecnológicos y los mercados internacionales sean propicios; al mismo tiempo que se disminuye paulatinamente la protección a estos sectores para darles un acicate que mejore su competitividad, se podrá poner mayor acento en las políticas de promoción de exportaciones a los mismos. Paralelamente, se aumentará la protección y apoyo a sectores nuevos que los necesitan para atravesar las primeras etapas de su crecimiento. En esta forma, el proceso de desarrollo y de industrialización puede ir avanzando de los sectores más simples a los más complejos; a su vez, los sectores que van desarrollándose pueden ir pasando gradualmen-

te de una producción orientada en mayor medida hacia el mercado interno nacional o hacia el regional, hacia una producción orientada también a la conquista de los mercados externos a la región. En esta forma, la sustitución de importaciones (es decir, la producción con fuerte orientación al mercado interno) y la promoción de exportaciones, son políticas que pueden y deben combinarse en el desarrollo de cada sector.

### DIVERSIDAD LATINOAMERICANA

De lo que acabo de decir no debe derivarse una receta de política económica que intente aplicarse por igual a todos los países de América Latina. En este momento, estos países están en distintas etapas de su desarrollo y de su industrialización. Unos han alcanzado ya grados de madurez muy avanzados y están en condiciones de enfrentar el desarrollo de industrias de bienes de capital bastante sofisticadas. Otros están en etapas anteriores a la industrialización en que todavía tienen por delante el desarrollo de industrias de bienes de consumo y de intermedios, sin perjuicio de que estén ya afrontando exitosamente el desarrollo de ciertas producciones de bienes de capital más sencillos. El tamaño de los países es muy diferente de uno a otro caso, permitiendo variados grados de integración industrial vertical, sin perjuicio de que todos ellos aspiren acertadamente a una diversificación manufacturera mediante una adecuada especialización intra-sectorial. La política a aplicarse en cada caso tiene que tener en cuenta estas distintas etapas en que se encuentran los países, y tienen que ir variando dentro de cada país a medida que el desarrollo avanza. Estas diferencias de políticas están plenamente justificadas por las diversas necesidades de cada país en cada etapa de su desarrollo.

Pero, además, existen otras diferencias en el enfoque de estas políticas según las orientaciones de cada uno de los grupos socio-económicos que las propician o las aplican a un país en un momento dado. Estas últimas son las diferencias a que quiero referirme aquí.

Generalmente, las propuestas que impulsan estas políticas plantean los siguientes objetivos de las mismas, con las debidas diferencias de uno a otro caso, tanto en el énfasis entre estos objetivos como en el grado y forma de perse-



guirlos: a) aumentar el grado de apertura de la economía hacia el exterior para lograr un mayor grado de competitividad de sus actividades productivas; b) racionalizar la participación del Estado en la economía, liberalizar los mercados, los precios y las actividades productivas; c) estabilizar el comportamiento de los precios y otras variables macroeconómicas en economías que han estado sujetas a fuertes procesos inflacionarios.

## LO DOCTRINARIO Y LO PRAGMATICO

Son varios los tipos de estas políticas que pueden distinguirse en América Latina. Por razones de simplificación distinguiré aquí solamente dos: uno, más doctrinario o más puro, en el cual se aplican más estrictamente los principios del liberalismo económico; otro, más pragmático, en el cual los objetivos de apertura económica y de estabilización se condicionan a la obtención paralela de otras metas de crecimiento económico y de justicia social. Llamaré al primero el caso *doctrinario*, y al segundo, el caso *pragmático*. Por supuesto, los casos reales, tanto a nivel de propuestas como de aplicaciones, son más ricos y variados que los que presento aquí por razones de simplificación. Sin embargo, en forma esquemática, puede decirse que se acercarán a uno u otro de estos tipos.

Una primera diferencia entre ambos casos está dada por la intensidad y ritmo con que se persiguen los tres objetivos que señalé más arriba. En el caso doctrinario se desea obtener estos objetivos en forma muy rápida, dejando para una segunda etapa el lograr un mayor ritmo de crecimiento y un mejoramiento del nivel de vida de sectores asalariados y otros de menor ingreso relativo. En el caso pragmático se trata de avanzar en los objetivos de apertura y estabilidad en forma gradual y menos rápida, para evitar afectar el ritmo de crecimiento y el nivel de vida de los sectores más modestos.

Una segunda diferencia se refiere a la estrategia de desarrollo en el largo plazo y en particular a la industrialización. En los planteamientos pragmáticos se parte de la base de que la industrialización tiene que continuar avanzando a partir del punto a que llegó, desde luego adaptándose para tener en cuenta los logros ya alcanzados y las nuevas necesidades que surgen naturalmente a raíz de ese

mismo avance. En los planteos doctrinarios, en cambio, no se da por sentado que debe continuar la política deliberada de industrialización; en algunos casos aún se pone en duda si la industrialización fue o no una buena forma de desarrollo; en este caso las recomendaciones de política dejan a la industrialización librada a lo que ocurra espontáneamente en un mercado abierto, bajo el supuesto de que las ventajas comparativas (frecuentemente entendidas en forma estática) son las que tienen que decidir si la mayor parte de la industria continúa avanzando o si por el contrario se desmonta toda aquella que no haya alcanzado ya condiciones competitivas en comparación con los patrones internacionales. Estas ventajas comparativas, en la práctica, generalmente se basan en la disponibilidad de recursos naturales y de mano de obra abundante y barata. Desde luego que aun en el planteo más pragmático es necesario que la industria se ajuste para hacerse más eficiente, de modo que gradualmente vaya disminuyéndose la protección y el apoyo que dejan de ser necesarios para competir, tanto en el mercado interno como en la conquista de mercados externos. La diferencia entre ambos casos consiste, sin embargo, en que en el doctrinario no se trata solamente de hacer ajustes graduales y parciales, sino de admitir que puedan desmontarse total o casi totalmente sectores productivos que ya están fuertemente arraigados en la economía nacional y que tienen una tradición larga de producción, pero que en la actualidad no pueden competir con bienes similares importados; tampoco hay que procurar hacia el futuro una continuación deliberada del avance industrial otorgando para ello la protección y la promoción que sean necesarias para los sectores nuevos; por el contrario, se postula que el avance industrial tendrá que ser sólo aquel que el juego de las fuerzas del mercado naturalmente vaya provocando.

También es diferente el enfoque de las políticas sociales, tanto en lo relativo a la participación del estado en la prestación directa de servicios como en el financiamiento de los mismos a través de impuestos directos o indirectos, con distinto grado de progresividad. En algunos planteamientos doctrinarios se asigna menor relevancia a la función social del estado, suponiendo que debe ser el propio mercado el que cree las condiciones de un desarrollo más dinámico y a través de ello tiendan a solucionarse los problemas de desem-

pleo y de pobreza; se asigna menor importancia en estos planteamientos al grado de desigualdad con que pueda distribuirse el ingreso y la riqueza, y en cambio se destaca que la desigualdad permite que los sectores de mayores ingresos tengan un mayor ahorro y favorezcan una mayor inversión. El estado, que en el planteamiento pragmático debe tener un papel importante en el ahorro y en la inversión, tiene en los casos más doctrinarios un papel menor también en estos aspectos.

En tercer lugar, es diferente de uno a otro caso el papel que se asigna al mercado interno en la estrategia de desarrollo. En el planteo más pragmático se otorga al mercado interno un papel importante en el desarrollo y en la industrialización. En los planteos más doctrinarios o más puros este mercado interno recibe una atención secundaria.

## MERCADO Y ESTADO

128

En cuarto lugar, son diferentes las concepciones acerca de las funciones del mercado y del estado en la distribución de los recursos productivos. En los planteamientos más pragmáticos ambos deben desempeñar una función importante, complementándose entre sí; el estado no es un sustituto del mercado, pero sí un orientador del mismo, interviniendo en forma directa e indirecta en el proceso productivo, en algunos casos tomando a su cargo la producción de ciertos bienes y en otros influyendo a través de medidas de política económica sobre la asignación de recursos que realiza el sector privado entre distintas actividades productivas. En los casos más doctrinarios las funciones del estado en cuanto a la producción quedan frecuentemente limitadas a las del estado gendarme; debe realizar muy pocas actividades productivas (salvo en infraestructura de transporte, energía y otras semejantes) y no debe influir en la asignación de recursos dejando que ésta se realice exclusivamente por el mercado. En cuanto a la política fiscal, ésta tiene un papel menor en los planteamientos doctrinarios; debe procurarse mantener a toda costa el equilibrio presupuestario y disminuir en todo lo posible el gasto público corriente y de inversión, así como el papel de las empresas del estado; la posibilidad de otorgar subsidios o apoyos fiscales es muy reducida. En el caso más pragmático se asigna

un papel importante a la política fiscal junto con la monetaria; se acepta la posibilidad de déficit del presupuesto (aunque se trata de mantenerlo dentro de límites razonables) y se atribuye una función importante al gasto corriente y a la inversión pública, así como a las empresas y entes descentralizados del estado; se acepta que puedan aplicarse subsidios, otros apoyos fiscales o crediticios a determinadas actividades productivas o para el cumplimiento de propósitos de desarrollo social.

## PAPEL DE LOS INSTRUMENTOS

Paralelamente con las distintas concepciones de estrategia de desarrollo e industrialización y con los diversos papeles asignados al mercado y al Estado, tienen lugar diferentes planteamientos respecto a la forma de operar de los instrumentos de política económica. Menciono sólo algunos ejemplos.

En cuanto a la protección tarifaria y no tarifaria al comercio exterior y a la promoción de exportaciones, en el caso doctrinario se supone que tienen que ser muy bajas, prácticamente nulas; además, la protección (tarifas aduaneras y restricciones no-tarifarias a la importación) y la promoción tienen que ser iguales para todos y cada uno de los bienes que se producen o se transan; como parte de las políticas de retorno a la ortodoxia se postula entonces un desmonte prácticamente total de la protección ya existente y se niega la posibilidad de aplicarla a actividades nuevas que deben ser desarrolladas en el futuro. En el planteamiento más pragmático, se acepta que pueda haber protección aduanera más alta y promoción más fuerte de la exportación, y que tanto la protección como la promoción sean diferenciadas entre distintos sectores productivos, más elevadas para las actividades nuevas y, en cambio, más bajas para las actividades ya consolidadas.

Es útil realizar aquí una digresión sobre política cambiaria. Aunque en las formulaciones conceptuales no ha habido una divergencia explícita entre los planteamientos doctrinarios y los pragmáticos en esta materia, en la práctica se han presentado entre ambos diferencias importantes. Es preciso recordar que en las protecciones fuertes e indiscriminadas del pasado han sido frecuentes las aplicaciones paralelas de políticas cambiarias que sobrea-

loraban la moneda nacional. Para evitar que esto castigara las posibilidades de exportación en algunos casos estas sobrevaloraciones cambiarias eran compensadas con subsidios a la exportación, al menos cuando el desaliento a las exportaciones llegaba a ser muy pronunciado. Los planteamientos pragmáticos postulan que a medida que se va disminuyendo gradualmente la protección se eleven los tipos de cambio, de modo que se mantenga la competitividad de la producción nacional frente a las importaciones. Esto también sirve para responder al hecho de que de parte de los países desarrollados hay fuerte tendencia a impulsar a los países en desarrollo a disminuir los subsidios a la exportación. Esta tendencia se nota muy claramente en las políticas de estos países que frecuente y crecientemente están cuestionando estos subsidios en casos concretos, y también en las reglas del comercio internacional que van resultando de las negociaciones del GATT, en que se considera como un caso crecientemente excepcional la posibilidad de aplicar instrumentos de promoción a las exportaciones. En planteamientos doctrinarios, el propósito de luchar contra la inflación ha conducido, en algunos casos, a mantener un tipo de cambio fijo a pesar de que la inflación interna fuera más alta que la internacional. Se expresó la seguridad de que la inflación interna iría acercándose a la externa hasta igualarla. Como ese proceso de acercamiento se mostró en la práctica esquivo o al menos lento, se produjo un desajuste cambiario que desalentó las exportaciones y fomentó las importaciones, aumentando el déficit de balance comercial y de pagos.

También es distinto el tratamiento de los sistemas de jubilación y su financiamiento, así como en las condiciones de trabajo. Este es un tema que ha comenzado a ser tratado en fecha más reciente, por lo cual es menos fácil trazar nitidamente las diferencias entre ambos enfoques. En los dos casos se parte de la preocupación de que el financiamiento de la previsión social no grave los costos de producción en perjuicio de la competitividad de las actividades nacionales frente al exterior. Pero este objetivo puede ser conflictivo con el de asegurar que no se retroceda en avances ya logrados en el sistema de jubilaciones. El acento que se pone en ambos objetivos difiere entre los planteamientos doctrinarios y los pragmáticos, lo que conduce a diferencias entre las propuestas de política de ambos.

## IMPLICACIONES SOCIOPOLITICAS

Las diferencias que he destacado entre ambos planteamientos indudablemente tienen consecuencias importantes sobre otros aspectos de fundamental importancia de la sociedad y del proceso político. En el caso pragmático será más factible consolidar procesos de democratización al evitar o suavizar algunas de las causas fundamentales de tensión social y política. En los planteamientos más doctrinarios, en cambio, se necesitarán gobiernos más autoritarios y será menor o más lento el avance posible en la apertura política. Es útil mencionar el caso de España en que se procuró combinar objetivos económicos y sociales en forma que se preservara el proceso de democratización al mismo tiempo que se preparaba la economía del país para ser más competitiva en vista de su posible incorporación a la Comunidad Económica Europea.

En síntesis, de lo que he dicho se desprende que cuando se desea aumentar el grado de apertura de una economía, racionalizar la participación del estado en la misma y estabilizar el comportamiento de los precios, se plantea un problema muy importante, que es enfocado en forma distinta por los planteamientos doctrinarios y los pragmáticos que se hacen en países latinoamericanos. Este problema es el siguiente: cómo se puede modernizar la economía y adaptar su funcionamiento a una etapa de desarrollo intermedio, evitando al mismo tiempo que esto se traduzca en un regreso a las condiciones económicas, sociales y políticas anteriores al proceso de industrialización, que fueron superadas con gran esfuerzo realizado a lo largo de un período muy prolongado. El equilibrio entre objetivos económicos, sociales y políticos es entendido en formas muy diversas en los dos tipos de planteamientos a que me he referido.

Mi propósito se ha limitado aquí, a destacar, en forma breve y necesariamente simplificada, algunas distinciones importantes que deben hacerse entre distintos casos latinoamericanos, para evitar caer en generalizaciones engañosas. Queda pendiente la tarea de analizar sistemáticamente las analogías y diferencias entre los mismos, y lograr distinguir los principales tipos de planteamientos que se están haciendo en la realidad.



# Intervenciones

## Raúl Prebisch:

130

Mi comentario está inspirado por las exposiciones de Celso Furtado y José Serra, y por el acento que pusieron en el endeudamiento del Brasil y la significación internacional de ese endeudamiento. Viendo las cosas a la distancia, uno se pregunta si ese endeudamiento no se justifica desde el punto de vista del sistema, desde el punto de vista del modelo de desarrollo económico brasileño, como una tentativa, hasta ahora afortunada, no obstante la significación futura que pueda tener, de mantener el sistema; mantener ese tipo de desarrollo que, con todos los datos específicos del Brasil, es un tipo de desarrollo que caracteriza a la América Latina. Y, debo decir desde ahora que Brasil ha tenido el mérito de no incurrir en las tremendas aberraciones de mi tierra o de Chile. Ha sido quizá el pragmatismo portugués el que le ha llevado a administrar mejor sus resortes.

Pero, ¿qué tipo de desarrollo es el que se está apuntalando de esta forma? Es el desarrollo característico de nuestros países periféricos. Un desarrollo excluyente de grandes masas sociales y también de tendencias conflictivas que allí, en Brasil, así como en Chile y Argentina, han sido sofocadas en cierta forma por los gobiernos de fuerza. Es el caso típico de un país de un desarrollo excluyente en que parte de ese fenómeno de exclusión, yo no diré totalmente porque también el ritmo de crecimiento de la población ha sido muy acentuado, se debe a que los avances que ha tenido Brasil por la incorporación de la tecnología de alta productividad, en gran parte se han desperdiciado en la sociedad privilegiada de consumo y en la succión de ingresos por las transnacionales. Esa sociedad privilegiada de consumo, cuyo símbolo es el automóvil. Todos vimos con gran satisfacción en nuestra imagen de una América Latina industrializada, los esfuerzos que inició el Brasil hace años y que siguieron en otros

países para establecer la industria automovilística, pero he aquí que en Brasil, así como en los otros países latinoamericanos, se copia simplemente las formas de producción de los centros. Una forma típica del capitalismo imitativo de nuestros países, sin ningún esfuerzo de adaptación a las condiciones de tales países y a la escasez relativa de capital. Hoy vemos muy claramente lo que eso significa. Días pasados, en un periódico de Estados Unidos, apareció el cálculo de que la industria automovilística de ese país va a necesitar invertir en los próximos años 70.000 millones de dólares para cambiar sus modelos, basados en el consumo fantástico de energía y en coches amplios y llenos de frivolidades, por coches más económicos. Digo ésto como símbolo de una sociedad. No solamente eso, sino que es un hecho que, tanto en Brasil como en otros países, la demanda de automóviles ha sido fomentada en forma muy intensa por la expansión del crédito, por las facilidades del crédito. Esta preocupación la ví, pasando hace años por Brasil, cuando comenzó ese fenómeno, en economistas jóvenes que decían que se estaba tomando parte del potencial de ahorro para fomentar la adquisición de ése y otros bienes duraderos.

Ayer Celso nos decía, con toda razón, que el problema del Brasil, el problema más importante que él ve en estos momentos, es el del orden de prelación en la actividad económica y, especialmente, en la inversión pública de infraestructura. Mencionaba después, en una conversación particular, las enormes inversiones en energía nuclear que, a su juicio, son exageradas, y el doctor Serra, también mencionó ese mismo hecho, y yo me pregunto si esa tendencia excluyente de la economía del Brasil y su potencial conflictivo no reaparecerán cuando se restaure un nuevo orden institucional sino se emplea racionalmente y a fondo ese potencial de acumulación, en vez de desperdiciarlo en el consumo privilegiado y con la succión de ingresos por las transnacionales. Usted planteaba, doctor Cardoso, ayer, con toda razón, el hecho de que los economistas no han dado todavía una solución para afrontar esos problemas. Es cierto, la Iglesia también lo dijo. Pero para llegar a dar una solución tenemos que ponernos de acuerdo acerca del diagnóstico. Qué importancia tiene el problema del excedente, del crecimiento del excedente, o de la desaparición del excedente y de la necesidad de reestablecer, pero con fines colectivos, el crecimiento del excedente, indispensable en cualquier sistema económico y social.

Por supuesto que en México se ha planteado

también este problema. Yo he conocido a México en el año 44. Era un México austero, un México que todavía estaba bajo la influencia de la revolución. He ido con frecuencia a México. He vivido meses en México. Conozco y tengo muchos amigos mexicanos y admiro a este país que me tendió la mano en el año 44, y no puedo olvidar esas cosas, pero, al mismo tiempo, posiblemente por esa admiración y afecto, me preocupa enormemente cómo ese México austero del año 44 ahora es un México socialmente explosivo por los enormes contrastes sociales. Los estratos superiores de México, a mi juicio, viven mejor que los de Estados Unidos, porque a todas las frivolidades de la sociedad privilegiada de consumo de los Estados Unidos, agregan el servicio doméstico y la posibilidad de pagar los salarios en forma regresiva. Esa es una base de la acumulación del excedente: esos salarios bajos en México. A esto se viene a agregar ahora el petróleo y ése es un motivo de gran preocupación desde el comienzo de esta acentuación de la riqueza petrolífera. Los amigos sinceros de México nos planteamos esto: ¿qué va a hacer México con este recurso?, ¿va a crecer a la venezolana o va a buscar nuevas formas de crecimiento de inspiración social? Ahí tiene México un resorte fantástico de acumulación de capital reproductivo, que vaya absorbiendo esa enorme masa de fuerza de trabajo que está en los estratos inferiores, mal empleada, desocupada o semiocupada. ¿Qué hará México con eso? Esta misma pregunta la planteaba yo hace algunos años a los militares ecuatorianos que se habían apoderado del poder y me pidieron una conversación confidencial. Ya hace dos años, por lo que la confidencia desaparece, y yo aproveché para decirles: «Señores, ustedes tienen una riqueza petrolera que parece ser importante —no resultó ser tan importante como se creía, pero aquí quedó—, tienen un instrumento muy bueno, ¿van a crecer ustedes a la venezolana o van a crecer buscando una forma nueva de crecimiento, tratando de resolver los problemas fundamentales del país?» Y les dije: «Yo voy a ser muy franco con ustedes; la forma de crecimiento a la venezolana es económicamente viable, socialmente es negativa, es retrógrada y políticamente puede ser inviable, salvo que ustedes, que tienen las fuerzas de las armas, hagan uso de ellas para evitar las efervescencias sociales, para evitarlas transitoriamente. ¿Están dispuestos, señores, a hacer eso?» El hecho es que la versión de mi exposición desapareció, parece que la máquina estaba mal, y nunca se supo lo que había dicho. México tiene una gran oportunidad y el doctor Villarreal acaba

de señalar con acierto que el petróleo, además de ser un arma formidable desde el punto de vista interno, también lo es desde el punto de vista internacional. México se mueve con una gran libertad. Pero en materia internacional es admirable como México ha capeado tormentas muy importantes y ahora el petróleo le da un poder enorme. Esto abre una gran oportunidad que debe ser aprovechada.

## Juan Velarde Fuertes:

Yo he pedido la palabra sólo para seguir la propuesta de Norberto González que nos decía a los españoles que debíamos aprovechar ahora, en estos momentos, para hacer las preguntas que quisiéramos a todo este conjunto de eminentes economistas iberoamericanos. El paralelismo entre Hispanoamérica y España ha resultado, a lo largo de ayer y de hoy, muchas veces palpable, importante. Por eso creo yo, que interesa que nosotros hagamos tanto algunas preguntas muy concretas como algún planteamiento general.

En principio yo quiero decir una cosa para acabar encajando algunas de las cuestiones que aquí se han planteado, y es que tanto en España, me parece, como posiblemente en América Latina, todo esto de la vuelta a la ortodoxia, en tanto en cuanto no se planteen como una discusión académica sino como una cuestión con consecuencias inmediatas en la política diaria, hay que relacionarlo con tres factores o hechos importantes. Uno de ellos es que el mercado es cómodo después de una serie de fracasos. Ha habido fracasos estrépitosos, tremendos, en las economías socialistas que abandonaron decididamente el mercado, y la última prueba la tenemos en Polonia. Esto es un hecho importante. En segundo lugar, hay que señalar que también los países del «Centro» pasan a tener un problema muy grave como consecuencia del aumento de los gastos sociales y, sobre todo, de la Seguridad Social. Existe en ellos una crisis muy seria en estos momentos en torno a la Seguridad Social que hace que las soluciones que existían antes de su aparición como sistema se miren, muchas veces, con cierta nostalgia. Se recuerdan, aquí también comodidades emanadas del mercado. Surge, por todo esto, el movimiento de los *nuevos liberales*. Estos *nuevos liberales* son, en mi opinión, los primeros de los tres «nuevos» a los que me voy a referir dentro de

poco. En tercer lugar, hay otro hecho importante, que es el fracaso de la utopía, sobre todo, con la llegada de la escasez. Es evidente esto en especial en los países del Centro, y luego, como también en esto existen modas, se propaga hacia la periferia y, en resumen, hacia todas partes. En mi opinión y, desde luego en España, sí hay una caída muy fuerte en los tradicionales movimientos de izquierda que tienen una fuerte carga de utopía. Sobre todo su final se puede fijar en mayo del 68. Después, quien los ha cercenado hacia el futuro, en mi opinión, es todo el conjunto de movimientos conectados con los «nuevos filósofos» que señalan, desde un punto de vista doctrinal, un cierre a la utopía.

Todos estos esfuerzos de «nuevos liberales» y de «nuevos filósofos» todavía tiene un nuevo apoyo, esta vez especialmente duro, que es el nuevo movimiento que ha empezado a surgir con el nombre de la «nueva derecha». Esta «nueva derecha» en Francia y, sobre todo, en Estados Unidos, tiene planteamientos doctrinales importantes y como ha ocurrido más veces en la ciencia económica y en la sociología, ha buscado apoyo en la biología. La verdad es que se ha producido, de modo solapado entre *nuevos liberales*, *nuevos filósofos* y *nueva derecha* una triple alianza importante que está subsumida dentro de muchísimos de los planteamientos actuales del mundo. Tal alianza acaba dando tintes de preocupación, en ocasiones, a lo que aquí se planteó. Dentro de todo ello me parece que surgían varias cuestiones que, en cierta manera, están relacionadas con estos hechos.

Pasando a otros aspectos concretos quisiera plantear varias preguntas. En primer lugar, se habló ayer de cómo, a veces, la salida podría encontrarse, quizá, en las contradicciones del sistema de cada una de las naciones. Yo me atrevería a preguntarle a Aldo Ferrer si está pasando algo de esto en Argentina en torno a un curioso fenómeno fiscal. Me explicaré. A través del planteamiento de Aldo Ferrer, parece muy claro que el grupo empresarial industrial argentino resulta fuertemente golpeado, sobre todo recientemente, como consecuencia del problema de la eliminación de mecanismos de defensa contra el extranjero. A esto se suma el que la carga crediticia pasa a ser tremenda. Mas he aquí que, de pronto, ha salido una especie de hada madrina. El hada madrina con su varita toca algo que todos los empresarios de regímenes de Seguridad Social latinos miran con espanto: las cotizaciones empresariales para la Seguridad Social, cobradas en porcentaje de la nómina de salarios. En Argentina

el Gobierno ha decidido eliminarlas, y señaló que las iba a sustituir con mejoras o reformas en el sistema impositivo a través de la creación del impuesto sobre el valor añadido. Lo que sucede es que aquí empiezan las contradicciones del sistema: el impuesto sobre el valor añadido —y ésta es la pregunta a Aldo Ferrer— resulta que da la impresión que tiene una recaudación tributaria muy por debajo de lo que se habla recaudado con las cotizaciones empresariales tradicionales. El déficit presupuestario va aumentando y la carga inflacionista, con toda la revuelta social que de ahí se deriva, empieza a preocupar a los órganos dirigentes de la sociedad argentina. ¿Qué se les ocurre? Bueno, pues de alguna manera rectificar el mal paso anterior o el paso audaz anterior. Pero ¿qué sucede? Que los grupos empresariales se niegan a aceptar el restablecimiento, de alguna manera, de esa contribución porque sería un nuevo castigo. Entonces esto, en mi opinión, es uno de los factores que puede engendrar, o puede quebrar, de una manera bastante palpable algo que se sostiene, yo diría casi de milagro: el endeudamiento internacional argentino. Este endeudamiento internacional, al ser muy general en el mundo, parecía que se perpetuaba dentro de una situación como la que se relata en «Los intereses creados» de Benavente. Como se debe tanto, es preciso no exigir el pago, no vaya a ser que todo se derrumbe y no se cobre nada. Pero si el empresariado argentino debe volver a pagar la Seguridad Social, es posible que quiebre de una manera espectacular. Esta es la pregunta que le dirijo a Ferrer. Podrían decir ustedes que por qué se la dirijo. Pues, porque en España, también dentro de todas estas líneas de la presión de *nuevos liberales* y *nuevos filósofos* —que aquí también existen— crece la necesidad de que reformemos la Seguridad Social. Ante eso es necesario que planteemos el tema de ¿qué ocurre con el impuesto del valor añadido que ahora, con parsimonia, hemos enviado a las Cortes? La enseñanza de lo sucedido y de lo que puede suceder en Argentina nos puede indicar conductas a seguir antes de dar ciertos saltos sobre obstáculos que después la realidad demuestra que son difíciles de superar.

Por lo que se refiere al Brasil, he de hacer una pregunta en relación con las excelentes aportaciones hoy de Serra y ayer de Celso Furtado. Está relacionada con el sector público. Se habló de que en Brasil existía un sector público muy eficaz. Este dato de la eficacia del sector público es un dato muy importante, que de alguna manera tiene que jugar dentro de todo el sistema económico brasileño. A mí, desde la lejanía de España, sí me

gustaría que se aclarase algo. Las líneas de la *sabiduría convencional* insisten tanto, que deseo saber si es que he tomado mal la nota de la eficacia del sector público brasileño.

En otro sentido, también me importa mucho otra cuestión en torno al Brasil. Sobre este tema no sólo entran Furtado y Serra, sino que también me atrevo a plantear la pregunta a Cardoso. En este momento, la izquierda, los grupos obreros brasileños ¿de qué manera están presentando o tratan de presentar, si es que presentan, algún programa coherente de tipo público que no sea exactamente el de restablecer las instituciones sindicales de modo análogo a las del modelo occidental y ya después veremos cómo deben funcionar? Y, aparte de ésto, ¿se cree posible, de alguna manera, que la oleada que entonces supondrían las tensiones inflacionistas podrían ser asumidas en términos, por ejemplo, de aceptación de un crecimiento muy grande de la deuda exterior? ¿Qué es lo que se cree que va a pasar? Pienso que respecto a la estrategia de ciertas fuerzas políticas esto puede ser, me parece, importante.

Y luego, respecto a México yo sencillamente quería pedir una aclaración respecto a lo que se ha planteado aquí y que yo denominaría la «paradoja mexicana». Esta paradoja se planteaba con la expresión de «que no encontremos más petróleo, que no aparezcan más reservas mejorables de petróleo». ¿Por qué lo planteo en estos términos? ¿Es realmente una paradoja? Porque si realmente, a pesar de todo, la balanza de pagos sigue siendo negativa y seguimos acumulando un hueco importante respecto al exterior, evidentemente sin petróleo sería más difícil sanear la balanza de pagos. Yo no creo que exista una paradoja. Puede existir sólo desde un punto de vista de mentalidad popular, pero nada más; desde un punto de vista mínimamente racional no la veo... Y ante este tema ¿cuál sería un planteamiento mínimamente racional? ¿El que se efectuó en el Irán? Ya sabemos lo que les ha acarreado. Con el modelo creado por el Shah rápidamente podemos empezar a hacer muchísimas cosas, pero esas cosas que se empiezan a hacer pueden destruir a casi absolutamente toda la estructura productiva mexicana. Claro que Irán no tenía déficit y México sí. El otro planteamiento es el que se origina como consecuencia de que el pueblo cree que con los yacimientos de crudos tiene muchos activos y entonces, se produce una especie de fetichismo del petróleo. No nos debe importar pedir muchas cosas, incluso no trabajar. La naturaleza nos ha hecho ricos. Esto sí puede

producir muchos desarreglos. Por tanto, ¿a qué se refiere la paradoja? ¿Al planteamiento a lo iraní de que tenemos tal cantidad de cosas posibles que hacer que corremos el riesgo de desarmarlo todo? ¿Sencillamente a una paradoja basada en creencias populares?

## Luis Angel Rojo:

Yo simplemente observaría, al final de la reunión de esta tarde, hasta qué punto es ambigua esta expresión que se ha utilizado a lo largo del día de «retorno a la ortodoxia». Porque yo no creo que quepa detectar con generalidad un «retorno a la ortodoxia» en los países a los que se refieren la mayoría de las ponencias que aquí se han expuesto.

En primer lugar, hay unos problemas difíciles, nuevos, que marcarían una línea de separación entre dos tipos de países: países con petróleo y países sin petróleo. Países con petróleo, aquí tenemos claramente un ejemplo muy destacado que es México, del que hemos oído hablar. Los problemas que allí se plantean son, en primer lugar, problemas políticos y, después, problemas ligados al tema de cuál puede ser el desarrollo económico-social de México. No hay aquí ningún problema de «retorno a la ortodoxia». Más bien, aunque el profesor Villarreal no ha hecho más que sugerirlo, si hubiera unas políticas, monetaria, fiscal, etc., más «ortodoxas» —no ha dicho «ortodoxas», pero lo ha podido decir—, es decir, más pautadas, posiblemente se pudieran utilizar mejor las posibilidades que el petróleo ofrece a México. Quiero decir que en México no hay ningún «retorno a la ortodoxia». El Fondo Monetario Internacional imponía, efectivamente, en tiempos, aquellas píldoras estabilizadoras que permitían a un país tomar un respiro para lanzarse de nuevo sobre unos problemas no resueltos. Pero el Fondo Monetario es hoy mucho menos «ortodoxo» que hace seis o siete años; está recomendando políticas de rentas que hace unos años jamás hubiera patrocinado y proponiendo unos ajustes más lentos que se alejan cada vez más de las puras operaciones monetarias ortodoxas.

Es cierto que todo lo que hemos visto esta tarde, para cada país, hay que tratarlo en su contexto y consustancialidad, lo cual, muchas veces, resulta imposible al no tener una visión globalizada de estos problemas, ya que es imposible separar la economía de la política, etc.

Respecto del caso argentino, el profesor Aldo Ferrer ha hecho una excelente exposición que me ha interesado muchísimo, y ha dicho una serie de cosas que coinciden con otras que yo he oído repetir, una y otra vez, a personas tan distintas aparentemente en su tipo de percepción, intereses, conocimientos, etc., como grandes empresarios, industriales argentinos, etc., que han tenido una experiencia mala durante los últimos años. Entonces, ¿qué sucede? En primer lugar, que la situación política argentina al profesor Aldo Ferrer no le gusta, a mí tampoco, y esto es un primer problema. Ahora bien, si vamos un poco más allá, ¿qué ha pasado? ¿Ha habido una «vuelta a la ortodoxia» que sea el origen de todos los males? No, lo que ha habido es una política mala, incoherente en puntos cruciales. Prescindamos del aspecto político. Supongamos que no fuera ese el Gobierno que hubiera intentado hacer tal política. ¿Es que se puede hacer una política monetaria restrictiva; se puede desmontar el proteccionismo comercial de un país; se puede imponer unos costes de financiación muy elevados y, al mismo tiempo, impedir que juegue libremente el tipo de cambio? Si se hace así, los costes serán muy elevados y la causa estará en la incoherencia de la política, no en la «ortodoxia».

El caso de Brasil es otra cosa. Y ello porque la política de Delfín Netto es una política que más bien responde a ideas estabilizadoras que tienen un coste elevado en el corto plazo. Existe siempre la duda de si tres o cuatro años van a ser bastantes para resolver los problemas y completar los ajustes y, entretanto, los costes sociales son muy fuertes. Pero este tipo de operaciones han sido frecuentes en las décadas anteriores. Por otra parte, ¿han tenido algún éxito otras alternativas de política económica? ¿Son posibles y pueden ser eficaces otras alternativas ante los actuales problemas de Brasil? Quiero decir con ello que se ha hablado aquí del «retorno a la ortodoxia» con un cierto dramatismo, y yo creo que lo que son dramáticos son los problemas actuales. Hay que buscar soluciones a esos problemas procurando que la pasión política no impida el análisis de los programas desarrollados para ver dónde están sus errores y cuáles son, tal vez, sus enseñanzas.

## Fernando H. Cardoso:

De las exposiciones que hemos escuchado acá, resulta que las políticas han sido variables, varían en un mismo país y varían de país a país. Esa es

la clave en el caso brasileño: hay ahora una especie de interregno monetarista que dura un año, ni eso, y que dudo que pueda durar mucho tiempo más. Es una especie de súbita vuelta a una visión monetarista que no fue siquiera anticipada como un propósito político. En segundo lugar, creo que las mismas políticas no han tenido los mismos efectos en los distintos países. No han tenido los mismos efectos porque por suerte la historia no obedece a la voluntad de los hombres. Hay otros factores más como, por ejemplo, tener petróleo o no tener petróleo, y esas cuestiones no dependen de la política. Igualmente la pre-existencia de un sector estatal importante, como es el caso de Brasil, es un hecho importante. El modo como la burguesía industrial percibe su «rol» también juega un papel, porque la pugna social se da también por ahí. Luego, también, hay que considerar el grado diferencial de capacidad de reacción de la clase obrera que no es igual en todas partes. Yo voy a dar un solo dato sobre el Brasil que se le puede comparar después con Chile o con Argentina, para no hablar de España. Desde el año 1968 al año 1978 no hubo ninguna huelga en Brasil. Y esto se produce cuando había una política extremadamente dura de control salarial que se mantiene durante el período de 1964 a 1974. Después del 78, cuando se empieza una política de liberalización en el Brasil, hay tres huelgas importantes, una en el 78, otra en el 79 y otra en el 80. Las dos últimas han sido derrotadas por la represión, por la policía y también políticamente. Después, este año, no hubo huelga alguna. La capacidad de reacción de la clase obrera es muy variable de país a país y eso tiene un peso importante en el proceso económico. En Argentina y Chile para que se lograra la situación de apatía, que quizás exista hoy, fue necesaria mucha represión. El costo de esa misma «paz social» en Brasil es infinitamente menor. Y además los que han sido torturados o muertos fueron en su mayoría personas de las capas medias y altas que se metieron en la guerrilla o que el poder creía que estaban en ella; gente como nosotros, y no los obreros, porque éstos no entraron a la guerrilla. Por otra parte, la heterogeneidad estructural real de la sociedad pesa mucho en el modo como las políticas monetarias son absorbidas. No se trata de que el Ministro de Hacienda de Brasil o el de Planificación, cambien de posición más fácilmente que los ministros de los otros países. Es que la situación brasileña les obliga muy a menudo a dar vueltas. Tienen que cambiar de posición para satisfacer distintas presiones. No llegamos a la perfección

mexicana de integrar en el Estado todas las contradicciones, pero algunas sí. Es cierto que en el pasado también tuvimos una situación de tipo «mexicana». Cuando en la democratización del 45-46 surgen dos grandes partidos, uno el conservador, que se llamaba el socialdemócrata, y el otro el progresista, que se llamaba del trabajo, el presidente de los dos era *el mismo señor*; el mismo que fue dictador antes (Vargas). No se podría comprender realmente cómo se mantendrían ministros que cambian tanto de posición si se tratara de sociedades marcadas por un sistema definido de clases como en Europa, sociedades que nacieron del capitalismo competitivo de mercado. Pero en sistemas políticos basados en la cooptación y no en la participación democrática, y en sociedades donde las élites hacen el juego de «representar» a las masas (caso de Vargas), la incoherencia es la norma. Quiero decir con todo lo anterior, que no se puede analizar el papel que juega la nueva ortodoxia si la desvinculamos de los distintos tipos de sociedad: unas cosas son las estructuras, otras cosas son las ideologías, y la política responde a las ideologías, pero se redefine con las estructuras. Lo que tuvimos en Latinoamérica fueron intentos variables de ajustar la política económica a la crisis. En algunos casos tomó la nueva ideología, otras veces no; en el caso de Brasil no se habla de nueva ortodoxia. Se hace una práctica recesiva, pero no se hace la teorización. En Chile sí se hace la teorización. En Argentina sí se hizo y en México no se hace la teorización. Todo eso va sufriendo una transformación en la práctica como consecuencia de la pugna social y de la conformación histórica de cada sociedad particular. Por consecuencia hay que señalar que hay procesos históricos distintos.

Independientemente de las políticas concretas de cada país, hubo también modificaciones reales en la situación mundial y eso afecta a todo. Afecta al centro y a la periferia. Hubo modificaciones reales y, ante esas modificaciones, yo calificaba ayer a esa «nueva ortodoxia» como una ideología, no como una técnica instrumental. Lo que parece indudable es que esa ideología es anacrónica, en el sentido sociológico de la expresión de ideología y de la idea filosófica o histórica de anacronismo. Es decir, distorsiona y está fuera de tiempo. ¿Por qué? Porque parte del supuesto de que la racionalidad puede venir del mercado, pero no hace el análisis sobre qué mercado es éste y sabemos que este mercado es un mercado oligopólico; en gran medida, de precios que son precios administrados. Esto es el

gran anacronismo de la nueva ortodoxia. Como hay una estructura real del mercado, hoy no es tan claro que el mercado oligopólico asegure la racionalidad (la asignación mejor de los recursos) ni que el sistema de precios de las señales necesarias para que las expectativas racionales se forman para que la gente tenga una conducta racional frente a sus intereses.

El mercado está altamente influido por factores de poder: poder de la empresa y poder del Estado. De eso no hay como escapar. El mercado hoy está claramente influido por una situación estructural y por una situación de poder. Entonces, la gran cuestión que queda es la que aquí se planteó, o sea, es cierto que nosotros no podemos decir: bueno, vamos a reemplazar el mercado por el Estado, porque el Estado tampoco es racional por sí mismo. La crítica ortodoxa, a ese nivel, vale. Se puede decir que el Estado tiene una racionalidad dudosa: hay burocratismo, hay nepotismo, hay los errores de cálculo y todo eso. Y relaciones de poder también, por supuesto. Ahora bien, lo que no es suficiente es decir: ya que el Estado es así, entonces lo vamos a reemplazar por el mercado. *No*, porque el mercado ya contiene, por una parte, al mismo Estado y, por otra, a las grandes empresas que tampoco son racionales en el sentido de racionalidad colectiva. No hay más la posibilidad de utilización automática de los factores. No hay más este supuesto en la realidad y, de ahí, viene la impasse. Y esa impasse se presenta, con distinta naturaleza, tanto en una economía socialista como capitalista, por que las economías planificadas también tienen sus problemas de irracionalidad en la asignación de recursos, de falta de efectividad, etc.

Por último, quiero señalar que hay diferencias muy importantes entre el mundo hispánico, el mundo europeo y el nuestro, porque, bien o mal, allí hay una sociedad donde las masas tuvieron acceso al consumo. Por ejemplo, la diferencia salarial corriente en un país de América Latina va de 1 a 50, en una empresa. Y cuando se toman ejemplos de instituciones, como en la cual trabajo yo, que buscarían ser más democráticas, estamos muy contentos que varíen del 1 al 20. Eso es un hecho importante. En América Latina tenemos el comienzo de una sociedad de masas donde hay obreros, hay las capas medias, la Universidad, etc., pero esas masas no tienen acceso generalizado al consumo. Entonces, ante la pobreza, todo se cuestiona... Y eso, en esas sociedades, es como si fuera un peso de plomo sobre la cabeza de toda la gente. O hay represión o hay reforma, o hay las dos, represión y reforma.

¿Cómo se puede en una sociedad de ese estilo buscar señales, indicadores de racionalidad si hay una falta fundamental de racionalidad en la distribución de los recursos? Entonces, esto prima, sobre todo lo demás; por eso, la gente se apasiona.

Acá, en Europa, se pueden buscar otros criterios de racionalidad quizás. Se puede decir, bueno, bien o mal, el mercado de algún modo sirve; todos tienen acceso a él, tiene instrumentos de presión sobre ese mercado, como los sindicatos, las asociaciones profesionales; todos tienen la información, existe la prensa, hay canales para hacer presión sobre los que van a decidir sobre los precios, etc., y, sobre todo, en lo que se refiere al precio más importante que es el del salario. Allá, ni eso. Ni sobre el precio del salario los obreros tienen capacidad de presionar. Y los salarios son también asignados por vía administrativa. Porque los pisos y los techos de los salarios son dados por vía administrativa. Es, por eso, que se produce un desconcierto; porque el trasfondo es distinto entre los europeos y los latinoamericanos, aunque yo creo que, en lo fundamental, tenemos el mismo problema: el de buscar formas nuevas de racionalidad para que se pueda realmente tomar decisiones que tengan soporte y sentido social.

136

## Adolfo Gurrieri:

La presencia actual de la política ortodoxa en América Latina varía considerablemente en los distintos países, de manera que podría pensarse que la idea misma de «retorno de la ortodoxia» padece de un sesgo que proviene de haber tomado al Cono Sur del continente como punto de mira para analizar los procesos económicos del conjunto de la región. Creo que es indudable que ese sesgo existe —quizá es inevitable que así sea para los que allí vivimos—, pero no debe ser visto como algo negativo, pues, si se lo administra con prudencia, puede tener la utilidad analítica de los casos extremos, que muestran con mayor pureza los rasgos salientes del fenómeno bajo estudio.

La política económica ortodoxa —definida en sentido amplio— fue la orientación predominante durante el largo período de desarrollo hacia afuera, y sólo la crisis de 1929 tuvo fuerza suficiente para debilitar ese predominio en muchos países de la región, aunque no en todos. Debido a sus variadas condiciones estructurales,

económicas y políticas, los países latinoamericanos respondieron de manera diversa a los problemas que provocó aquella crisis, y en esas respuestas la política ortodoxa se entremezcló también de modos diversos; sin embargo, la respuesta típica (aunque no general) implicó un cierto alejamiento de esa política, que en los casos más notorios se encaminó francamente hacia la aplicación de una política alternativa coherente con una estrategia centrada en la industrialización protegida (esfuerzo teórico en el cual la CEPAL en general, y R. Prebisch en particular, desempeñaron un papel principal).

Es a partir de ese alejamiento de la política ortodoxa iniciado en general con la crisis de 1929 —alejamiento variable en el tiempo y en el espacio— que puede hablarse de un retorno, el que se produce en buena medida como consecuencia de las crisis que enfrenta aquella industrialización. Quizá debería hablarse de retornos, en plural, para subrayar las diversas modalidades que el mismo adopta, las que a su vez están directa y estrechamente vinculadas con la naturaleza de las crisis, y en especial, con el sentido que a las mismas les otorgan aquellos que ocupan las posiciones económicas y políticas decisivas.

En este sentido, existen dos tipos principales de retorno de la ortodoxia. Por un lado, los que podrían llamarse coyunturales, pues tienen por finalidad corregir desequilibrios —fiscales, monetarios y de balance de pagos— favorecer la acumulación de capital, reasignar recursos entre sectores, o introducir algunos cambios que, respetando en buena medida la estructura económica heredada, permitan mejorar la eficiencia productiva y aprovechar las nuevas oportunidades derivadas de los cambios en la economía internacional (expansión del comercio, liquidez financiera, etc.). Por otro, los retornos estructurales, cuya finalidad no se limita a lo correctivo o adaptativo, sino que procuran constituir a la política económica ortodoxa en uno de los instrumentos principales de una estrategia orientada a transformar la sociedad donde ella se aplica; por esa misma pretensión estructural estas aplicaciones de la política ortodoxa son más profundas que las coyunturales y se realizan durante lapsos bastante más prolongados. Por cierto, son estos retornos estructurales, característicos de los países del Cono Sur, los que han atraído el interés de los científicos sociales de América Latina, por la considerable amplitud de sus consecuencias económicas, políticas y sociales.

Por su carácter profundo y prolongado, los retornos estructurales de la ortodoxia requieren el

fundamento de regímenes militares de tipo autoritario; sin embargo, no todo régimen de este tipo ha favorecido un retorno de la ortodoxia (como el Perú de Velasco Alvarado), ni tampoco este retorno —cuando ha existido— ha estado vinculado siempre a la misma estrategia económica global.

En efecto, también en este aspecto la realidad se resiste a ser aprisionada con facilidad. En una amplia generalización podrían dividirse esas estrategias en dos tipos, de acuerdo al papel que en ellas juega la industrialización. Por un lado, aquellas que procuran impulsar al proceso de industrialización mediante una amplia inversión directa extranjera; la política económica ortodoxa puede servir, por ejemplo, para crear las condiciones favorables para la entrada de esos capitales o para propiciar una redistribución regresiva del ingreso que adecúe el perfil de la demanda al de la oferta proveniente de la industria «moderna». Por otro, aquellas que renuncian a una estrategia centrada en la industria y se inclinan, regresivamente, por una vuelta al desarrollo basado en las exportaciones primarias.

Naturalmente, estas últimas constituyen un retorno en gloria y majestad, pues en ellas la política ortodoxa ocupa el centro del escenario. Ya no se trata de perseguir tal o cual finalidad económica o social poniendo a la política económica al servicio de la misma, sino que, invirtiendo la relación entre medios y fines, la aplicación de la ortodoxia se transforma en la finalidad suprema que subordina a cualquier otro objetivo económico y social.

¿Por qué los militares y civiles que controlan el poder en los países del Cono Sur han elegido ese camino? La respuesta es difícil y de seguro debería tomar en consideración elementos internos y externos de diversa naturaleza; si tuviera que privilegiar a uno entre los internos (del mismo modo que Furtado privilegia a la transnacionalización del sistema capitalista entre los externos), elegiría el sentimiento de amenaza provocado por movimientos y regímenes políticos contrarios al *status quo* (tal como O'Donnell lo señala al estudiar la emergencia de los regímenes burocrático-autoritarios). Importantes grupos civiles ven amenazada su posición social y los militares entrevén el peligro de que se resquebraje la unidad de su institución, penetrada por los conflictos de la sociedad; muchos de ellos sienten amenazada su propia sobrevivencia física.

Ahora bien, de acuerdo con este sentimiento de amenaza, los grupos amenazantes sólo representarían la parte saliente del «iceberg»; debajo de la

superficie estaría la causa profunda de la amenaza, constituida por un tipo de sociedad que es estructuralmente conflictiva (tal como lo afirma R. Prebisch). En estas condiciones, el retorno de la ortodoxia es un instrumento principal para socavar las bases materiales de la existencia social de los grupos amenazantes y, a la vez, el fundamento de los mecanismos supuestamente neutros —como los implicados en el enfoque monetario de la balanza de pagos— que deben regular los procesos económicos y sociales.

Igualmente compleja es la cuestión relativa al debilitamiento y eventual cambio de la política ortodoxa. Desde el punto de vista sociopolítico, importaría considerar en especial los conflictos que provoca su aplicación; ya sea entre el capital y la fuerza de trabajo o entre distintos sectores del capital y, como repercusión de estos conflictos, los que se producen en el interior de las fuerzas armadas. La evolución en el Cono Sur ya brinda bastante material sobre estos aspectos, y bastantes esperanzas de cambio.

## José A. Silva Michelena:

137

A propósito de la discusión, me quería referir a los aspectos políticos del problema que es objeto de nuestra reunión. La exposición del Dr. Prebisch mostró claramente que la inflación es la «solución» que da el sistema al complejo juego de factores que determinan la lógica interna del capitalismo en los países céntricos, especialmente en Estados Unidos. Por tanto, se trata de resolver el problema haciendo crecer el excedente y mediante una reasignación de recursos que, obviamente, implica determinar el sector social del cual se van a extraer los recursos para mejorar la productividad. La respuesta ortodoxa, en nombre de «la libertad individual», lo que hace es proveer un mecanismo más o menos sutil para expropiar a los sectores asalariados y particularmente a los sectores más pobres, como lo anotaba Galbraith, en un artículo reciente. Todo análisis económico de la crisis mundial debe tomar en consideración que hay una nueva correlación de fuerzas mundiales y que el reordenamiento económico mundial se está dando dentro de un reordenamiento político mundial, el cual nos afecta necesariamente. Por ejemplo, Estados Unidos del Post-Vietnam no tiene la capacidad de acción internacional que

tenía antes de Vietnam, como se muestra claramente en el hecho de que en 1964, apenas hubo una amenaza leve por parte de un movimiento revolucionario en la República Dominicana, mandaron 40.000 «marines»; sin embargo, hoy en día no han podido mandar los «marines» a El Salvador o a Nicaragua. A mi juicio, muchos países latinoamericanos tienen abiertas por esta condición de la política internacional, «nuevas opciones que no tienen que ver con el alineamiento del lado socialista ni con la adopción de la política que nos viene del lado capitalista, sino que abre la posibilidad, de acuerdo con las condiciones de cada país, de lograr nuevos estilos de desarrollo, nuevos modelos de sociedad, que se salgan de esa trampa. Eso es lo que está intentando hacer Nicaragua, y en la medida en que no comprendamos esto, y en la medida en que los Estados Unidos se empeñen en amenazar su seguridad, inevitablemente Nicaragua va a tener que abrirse al campo socialista, porque evidentemente la otra alternativa es peor. Pero son estos tipos de movimientos revolucionarios nuevos los que buscan alternativas diferentes a la consumista, que tan brillantemente ha descrito el profesor Prebisch. Mientras no entendamos que necesitamos un nuevo modelo de acumulación, que posiblemente tenga que pasar por la eliminación de los oligopolios sin que necesariamente se tenga que caer en el modelo socialista burocrático, no podremos ni siquiera comenzar a pensar en verdaderas alternativas. Ello tiene que hacerse de acuerdo a las condiciones específicas que se dan en cada país. En el caso de Venezuela sería absurdo pensar que lo que hay que hacer es ir a la guerrilla, como están haciendo en El Salvador, pero quizás en el caso de El Salvador sería también igualmente absurdo pensar en un debate académico o en una negociación con la condición de que el movimiento revolucionario deponga previamente las armas. En el caso de Venezuela habría que buscar un nuevo consenso, en donde haya una mayor organización y participación de la clase trabajadora, y en donde la lucha puede conducir a un nuevo modelo de desarrollo que sea realmente pluralista, democrático, y que conduzca a otro estilo de vida. La respuesta a esta receta ortodoxa que se nos quiere imponer tiene que tomar en consideración tanto los fenómenos internacionales de naturaleza económica, como la dinámica política y la nueva correlación de fuerzas en el proceso de cambio mundial, y la capacidad de maniobra que exista para los diferentes estados latinoamericanos, así como las condiciones peculiares históricas, culturales y étnicas, inclusive, que hay en cada país.

## José Matos Mar:

A propósito de las reflexiones que se han expresado aquí, quisiera hacer referencia a lo que ha sucedido en el Perú, mi país. La persistencia de la crisis económica en el Perú, que ha sido afrontada con diversos instrumentos de política económica, tras los que existen entremezcladas diversas inspiraciones teóricas —monetaristas y estructuralistas—, llama a la reflexión sobre la correspondencia existente entre teoría y realidad. La complejidad de la crisis peruana presenta, además, un nuevo ingrediente: la vuelta a la democracia política formal, después de un largo período de dictadura militar, con cierta continuidad en la aplicación de políticas económicas de corte recesivo y represivo, aparentemente en contradicción con el actual régimen democrático. La discusión sobre el retorno a la ortodoxia económica, llámese liberalismo o no, impide, para casos como el Perú, un razonamiento lineal que vincule automáticamente dictadura política con dictadura económica o democracia política con democracia económica redistributiva.

Desde 1968 el Perú estuvo gobernado por las Fuerzas Armadas, que en una primera «fase» llevaron a cabo, aceleradamente, diversas reformas sociales redistributivas aunque de limitado alcance, por ejemplo, reforma agraria, creación de comunidades industriales.

Sin poder entrar a un examen de esa experiencia, señalemos que fue en 1975 cuando la crisis económica y política del gobierno militar se puso de manifiesto. El comienzo de la crisis económica y las contradicciones dentro de las Fuerzas Armadas dieron lugar a que la facción más conservadora de los militares llegara al poder e inaugurase una «segunda fase» del «gobierno revolucionario». Luego de un breve lapso de transición, y bajo los auspicios del Fondo Monetario Internacional, se inició una política de estabilización de corte recesivo pero gradualista, tendiente a la reducción del déficit fiscal y a la recuperación de las reservas internacionales.

Ya en 1980, Acción Popular, partido reformista-burgués que 12 años antes tuvo que dejar el gobierno a causa del golpe militar de 1968, ganó las elecciones presidenciales con una significativa mayoría, cerrando ese ciclo militar.

El regreso al régimen democrático, plantea interrogantes a propósito de la política económica desarrollada por el nuevo gobierno en su primer año de ejercicio.

Un primer elemento que caracteriza la orienta-

ción de la estrategia de desarrollo económico postulada por AP consiste en fortalecer el lugar que el Perú ocupa en la división internacional del trabajo. El sustento teórico de esta opción, radica en una fe ciega en el papel del mercado internacional respecto a los beneficios del aprovechamiento de las ventajas comparativas naturales, vale decir los sectores primario-exportadores (minería y petróleo).

Otro elemento, complementario del anterior, es la paulatina disminución de la intervención del Estado en la economía, en particular en lo concerniente a su papel como empresario, papel que debería restringirse al capital privado. Igualmente, como parte del antiestatismo y por la naturaleza de la actividad extractivo-exportadora, limita las inversiones en dicho sector a las empresas transnacionales. Otros son la reducción de la intervención del Estado en la regulación del mercado (supresión de los controles de precios), y mantención del equilibrio fiscal (con la reducción de subsidios).

Es en este contexto que el manejo de los distintos instrumentos de política económica adquiere coherencia. Por otra parte, la aplicación de la política económica de AP se caracteriza por su pragmatismo, con su dosis de eclecticismo, y flexibilidad política (búsqueda del consenso).

El pragmatismo en lo económico y la flexibilidad en la negociación política son los dos elementos esenciales en el propósito de la burguesía y su gobierno de ganar a los sectores populares. A diferencia de los gobiernos dictatoriales del Cono Sur, el gobierno peruano busca, explícitamente, «legitimizarse» por el único medio posible y duradero, vale decir el consenso y la concertación social. Sin embargo, no se trata de buscar un consenso general, sino únicamente con las fracciones sociales más organizadas y, por ende, más poderosas. En este sentido, las organizaciones sindicales provenientes de los núcleos de la acumulación capitalista (minería, petróleo, banca, etcétera), son tratadas de manera preferencial en la atención de sus reivindicaciones, aislándolas del resto de sectores sociales y tratando por todos los medios de despolitizar los conflictos.

La política de tipo de cambio también tiende a favorecer a los sectores exportadores, llevándose a cabo minidevaluaciones en función de los niveles internacionales de precios y de la situación de las reservas internacionales.

Es en la política de control de precios y subsidios donde se aprecia con mayor claridad el pragmatismo y la flexibilidad política del régimen.

Los «embalses» de precios han coincidido con los períodos pre-electorales, habiendo sido, en un caso, parte del pacto político con el gobierno militar y en otro de no favorecer a la Izquierda Unida en las elecciones municipales. Una vez logrado el triunfo electoral se procedió a «desembalsar» los precios controlados. Pasados los períodos electorales la liberalización de precios y los cortes de subsidios asumen un carácter más bien «gradualista».

La política salarial se caracteriza por los reajustes periódicos (aunque sin lograr recuperación en términos reales); siendo explícita la intención del gobierno de abstenerse en el futuro en la regulación salarial para el sector privado, dejando la recuperación de ingresos a merced del poder negociador de los sindicatos frente a los empresarios.

La actual política económica peruana se inscribe en la tendencia a la vuelta a la ortodoxia que parece predominar en América Latina y en algunos países desarrollados. Sin embargo, a diferencia de estos casos generales (y del Cono Sur en particular) donde luego de regímenes populistas (Perón, Allende, etcétera), se implantaron regresivas dictaduras militares, combinando dictadura política con liberalismo económico, en el Perú luego de doce años de reformismo militar emerge por la vía electoral y con amplio consenso la opción neo-liberal, aunque acompañada de una buena dosis de pragmatismo y flexibilidad política.

En suma, de las reflexiones anteriores podemos concluir que resulta inadecuado considerar a América Latina como un conjunto homogéneo; es necesario comprender cómo tendencias generales, al enfrentarse con estructuras de clases diferentes y con crisis de distinto tipo, dan lugar a respuestas particulares en cada país.

De esta manera puede resultar apresurado identificar mecánicamente crisis económica, liberalismo económico y ortodoxia con dictadura política. El caso peruano es, adicionalmente, un buen ejemplo de cómo, frente a la crisis económica, el recurso a las viejas recetas ortodoxas es una muestra de la crisis actual de la teoría económica.

## Edelberto Torres Rivas:

El crecimiento económico de la región centroamericana —cuando se le mira de cerca— exhibe todas las impudicias de un estilo errático que

tiene como común denominador la libre empresa, la majestad del mercado y una total anarquía en cuanto a prioridades de la inversión extranjera. El proyecto de integración económica, que fue concebido inicialmente como una iniciativa estatal, dirigido y promovido conforme a planes específicos, fue prácticamente desmantelado en su versión original cuando el capital norteamericano —oficialmente a través de la AID— se quejó del dirigismo estatal.

En nombre de la libertad, tipo GATT, nuestra experiencia fue prematuramente ortodoxa.

Pero se trata, como toda ortodoxia, de una conducta vergonzante. En efecto, el mercado común exigió un conjunto de medidas políticas proteccionistas: un arancel común para defenderse del exterior, leyes de fomento industrial, crédito barato, mano de obra disciplinada, etc. Todo esto califica un tipo de capitalismo políticamente protegido. ¿Para qué? Para crear un espacio económico en donde se mueven salvajemente las llamadas «leyes del mercado».

Se trata de una ortodoxia en el interior del espacio regional; se asegura una oferta-demanda sin sujeciones, libre inversión de capitales, libre tasa de cambio, libre remisión de utilidades. Para que el proceso pueda continuar, después de 1969, hubo que echar mano de nuevos elementos de esta ortodoxia contradictoria. El Estado continuó endeudándose a costa de exonerar al empresario privado de impuestos y gravámenes; la sociedad continuó su camino autoritario, endureciéndose frente al debilitado poder sindical y obrero. Fin de la democracia, comienzo de una grave crisis fiscal, son entre otros los resultados de todo esto.

Pensamos que a partir de este ejemplo, maligno por cierto, el debate sobre el retorno a la ortodoxia no puede quedar comprendido en el interior de un campo estrictamente económico, porque se entrapa. Y porque supone un diagnóstico parcial de una realidad más compleja. Este diagnóstico tiene que partir del reconocimiento de la realidad de la crisis mundial y de sus características para los países dependientes. En efecto, la contracción económica y la inflación, por ejemplo, hoy día han vuelto aún más crítico el crecimiento económico y han exacerbado los problemas políticos. Todo termina por adquirir una dimensión profundamente política.

Costa Rica es probablemente el mejor ejemplo de cómo las consecuencias del monetarismo no producen dividendos ni económicos ni políticos.

Solamente porque el poder sindical es inexistente, la democracia costarricense puede continuar, azotada por una profunda crisis económica,

sin que se produzcan los conflictos y los desórdenes inherentes a su dimensión social. La «ortodoxia» en la periferia, tal como la vivimos en centroamérica, es antinacional y antipopular, pero sobre todo antidemocrática.

Así, descubrimos que ella, es también una opción ideológica, una manera de concebir las relaciones entre el Estado y la sociedad, que entraña una defensa de los intereses de los grupos más poderosos de esta última, realizados desde el control del poder. Hoy día, la forma como es administrada la crisis económica en Centroamérica, con clara inspiración monetarista y liberal, no ha hecho sino robustecer las dictaduras y el terrorismo estatal. Salvo en Nicaragua, donde ya se están haciendo, la región sólo puede salir adelante a condición de realizar profundas reformas en su sistema productivo y generando sus instancias políticas. Se trata, sin duda, de un desafío crucial en nuestra historia. Y de un alto costo difícil de imaginar.

## Aldo Ferrer:

Germánico Salgado nos dio algunas de las razones del distinto estado anímico con que se observa este problema del otro lado del Atlántico. Si en Argentina hay una irritación con este problema, no es sólo por los hechos reales que traté de describir muy brevemente, sino por algunos gestos que ofenden la dignidad nacional. Por ejemplo, el anterior Ministro de Economía efectuó una reunión de todo el equipo económico para darle un informe al señor Rockefeller de cómo estaba la economía nacional. Esto era un verdadero escándalo que ofendía a la dignidad nacional de los argentinos. En un libro que acabo de publicar, al que estuve bastante tiempo buscando el nombre, al final lo titulé «Nacionalismo y Orden Constitucional». La agresión contra el país fue tan grande, no sólo desde el punto de vista de su estructura productiva, sino del de estos elementos que hacen, como digo, a la dignidad nacional, que la irritación que ustedes advirtieron en varios de los participantes latinoamericanos, es claramente explicable.

Respecto al otro problema, que entendemos por ortodoxia, diré que el enfoque ortodoxo tiene un aspecto instrumental que es el manejo de la política de aranceles, de la oferta monetaria, de la política fiscal, etc. Y tiene un aspecto estruc-

tural, de visión del mundo, que se refiere a la asignación de recursos, a la inserción internacional, a la participación del Estado en la distribución del poder. La ortodoxia en la experiencia Latino-Americana es un paquete completo; por eso dije en mi intervención que me parecía que en los centros la ortodoxia podía ser antipopular y que en Argentina es, además, antinacional. Desde este punto de vista es legítimo decir que estamos en presencia de políticas ortodoxas. El hecho de que hayan sido mal instrumentadas es debido, en el caso argentino, a la existencia de algunas de las restricciones políticas que el sistema planteaba. Esto no impidió que avanzara con gran firmeza en los objetivos estructurales hasta niveles realmente insólitos. Es verdad; la profundidad del cambio estructural en Argentina es realmente espectacular.

En cuanto al problema de la aplicación de las políticas ortodoxas en distintos países, hay un tema muy importante, que hace a la diferencia de las experiencias y al que, de alguna manera, Cardoso hizo alguna mención. Hay circunstancias que influyen en cómo operan las políticas, y una es el tamaño de cada economía. Si hay algunas diferencias en la aplicación de la ortodoxia en Chile y en Argentina, es que en Argentina la economía es mucho más industrializada, mucho más grande. En mi país, el daño del proceso fue mucho más profundo que en Chile, donde el desmantelamiento industrial, necesariamente tenía un ámbito menor que en la Argentina, cuya industria era más considerable. Así, pues, el tamaño es muy importante. Otro problema es el de las políticas alternativas. Sunkel planteó muy bien las cosas diciendo que los críticos de la ortodoxia, por lo menos los que estamos acá, no estamos proponiendo barbaridades heterodoxas. En mi intervención di el ejemplo de la nave espacial. Realmente, volver del espacio exterior del monetarismo a la realidad va a ser una cosa muy complicada. Y si además, tenemos que descender en otro planeta, como propone el doctor Prebisch, la cosa es aún más complicada. Porque se trata, no de volver al mismo planeta que dio lugar al lanzamiento de la nave espacial, sino a otro planeta con políticas distintas, más racionales, etc. En el caso de Argentina, ese proceso de «reentrada» del espacio exterior a la atmósfera va a ser muy complicado. Y va a ser muy complicado, no sólo porque tenemos simultáneamente que encarar el problema de la reparación institucional, que no viene de los últimos cinco años, sino de los últimos cincuenta, sino porque los daños reales del aparato productivo son extremadamente

graves. Hasta tal punto, que estoy planteando desde hace tiempo en Buenos Aires, que la única actitud mental compatible con esto es pensar que el país sale de una guerra. Es decir, pienso que los controles van a tener que ser muy severos: controles de importación, de cambio, control del gasto público, acuerdos políticos de precios y salarios. La reparación de ese aparato extremadamente dañado requiere un programa de postguerra. Después de la reconstrucción, lo que a mí me gusta es el esquema de liberalización progresiva, de racionalidad, en que el mercado juegue un papel muy importante en la asignación de recursos y la distribución del ingreso. Me inclino pues, por una economía mixta de coexistencia de una economía fuerte de mercado con un sector público racional que libere el proceso. Pero para llegar a ese objetivo vamos a tener que hacer un esfuerzo de corto plazo extremadamente severo. Observaré, por último, que en la Argentina, la sustitución del aporte patronal al sistema de seguridad social por un impuesto al valor agregado, plantea el siguiente problema: el nuevo impuesto no cubre más de dos tercios de la vieja recaudación del sistema de seguridad, con lo cual contribuye a aumentar el déficit. Esto es una gota más en un vaso de agua de desequilibrio fiscal que proviene de la contracción económica y de la baja de la recaudación tributaria por la pérdida de capacidad contributiva. Además, el quebranto de empresas y de entidades financieras está colocando en manos del Estado a una gran cantidad de empresas, y entonces el Banco Central tiene que emitir para devolverle a los depositantes de los bancos intervenidos los fondos, con lo cual hay un déficit exagerado. De tal manera, que yo diría que el problema del déficit es apenas una parte de un proceso de desequilibrio fiscal que está íntimamente ligado a la crisis profunda de todo el aparato productivo del país.

141

## José Serra:

Sobre el punto relativo a la polémica del «retorno a la ortodoxia», quiero recordar la idea de que la prescripción ortodoxa en materia de política económica refleja más bien una ideología, que, además, es anacrónica. Ahora bien, ¿por qué, a pesar de ello, hay preocupación con este retorno? La preocupación es porque esta ideología, de alguna manera, racionaliza un cierto tipo de «mala» política. La crítica a esa ideología

obsoleta, anacrónica, tiene importancia desde el punto de vista práctico. Porque los militares compran ese proyecto, la clase media lo compra. Entonces y ante esta situación, es muy importante estudiar las políticas que son racionalizadas por la ortodoxia y confrontar sus premisas con los resultados. Eso no es una posición sentimental. No se trata de sentimentalismo. No es como si hubiera, de un lado, un enfoque tranquilo, basado en la racionalidad científica, que realizará con fidelidad una confrontación entre el paradigma keynesiano y el neoclásico; y, del otro lado, un grupo de latinoamericanos sentimentales, con buenas intenciones, pero pasional con críticas extremadas e irracionales a la ortodoxia. No. Es bastante razonable que uno analice cuales son los presupuestos, las prescripciones y los resultados; que enfatice la importancia de la crítica ideológica, el paralelo con los años 30, la necesidad de una política nacional para enfrentar la crisis, etcétera.

142

La cuestión del mercado, por ejemplo, en el caso brasileño, si uno va a confiar en el mercado para promover las inversiones que se necesitan, incluso para desarrollar el sistema capitalista, estaremos realmente perdidos. Permanecerá sin solución el problema energético, el problema del sector externo, el problema de la agricultura. Si uno mira a la crisis brasileña hoy, difícilmente se puede atribuirle a algún exceso de intervención del Estado. Naturalmente, en la política estatal se han hecho muchos errores, en gran medida por el problema del autoritarismo. Por ello, se hacen necesarias políticas estatales distintas, decisiones tomadas de una manera diferente. Pero no la renuncia a la necesidad de tomar esas decisiones y a la necesidad de las políticas estatales. Incluso es necesario un nuevo esquema de crecimiento que pueda dar la dirección adecuada para las inversiones privadas. En el momento en que se ha confiado básicamente en el mercado, la experiencia nos demuestra que la economía nacional va hacia abajo.

En relación a la cuestión presentada por el profesor Velarde sobre la eficiencia de las empresas estatales, quisiera decir que es difícil analizarlo en la medida en que no se puede considerarla solamente desde el ángulo de la racionalidad privada. Habría que tener presente las economías externas que las empresas estatales proporcionan. Pero, aun así, si usted toma el caso de empresas estatales como Volta-Redonda (acero), la compañía Vale do Rio Deço (minería), o la Petrobás (petróleo) los estudios que yo conozco de rentabilidad física son satisfactorios. Por otro lado, la

intervención estatal fue la base para conseguir esta tasa de crecimiento que supone duplicar el PIB cada 10 años. O sea, ha sido muy eficaz desde ese ángulo.





