

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 50
AGOSTO 1993

SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO
Director

EUGENIO LAHERA
Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

En memoria de Pedro Vuskovic	9
<i>Jacobo Schatan</i>	
La Integración regional en los años noventa	11
<i>Gert Rosenthal</i>	
El resurgimiento de la Integración y el legado de Prebisch	21
<i>José Manuel Salazar</i>	
La liberalización comercial en América Latina	41
<i>Manuel Agosin y Ricardo Ffrench-Davis</i>	
Crecimiento, crisis y viraje estratégico	63
<i>Joseph Ramos</i>	
Falla del mercado y política tecnológica	81
<i>Jorge M. Katz</i>	
Crisis monetaria, dolarización y tipo de cambio	93
<i>Paulo Nogueira Batista Jr.</i>	
El financiamiento en los procesos de descentralización	109
<i>Dolores María Rufián Lizana</i>	
Migración intrarregional de mano de obra calificada	127
<i>Jorge Martínez</i>	
Ciencias sociales y realidad social en Centroamérica	147
<i>Andrés Pérez</i>	
Formación histórica de la estratificación social en América Latina	163
<i>Enzo Faletto</i>	
Estructura socioeconómica y comportamiento colectivo	181
<i>Rodrigo Baño</i>	
Clasificación por autores y temática de los artículos publicados en la Revista de la CEPAL, del número 1 al 50	201
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	237
Publicaciones recientes de la CEPAL	238

Crecimiento, crisis y viraje estratégico

Joseph Ramos

*Director de la División
de Desarrollo Productivo y
Empresarial de la CEPAL*

La estrategia de sustitución de importaciones estuvo plenamente justificada en los años treinta y continuó teniendo sentido hasta fines de los años cincuenta, mientras las posibilidades de exportar estaban frenadas por la gran crisis, la segunda guerra mundial y la reconstrucción de Europa. Pero a partir de los años sesenta tuvo rendimientos decrecientes en el marco de una extraordinaria expansión del comercio internacional. En los años ochenta, los problemas de inestabilidad macroeconómica, producto de la crisis de la deuda, se sumaron a los derivados de esta estrategia de desarrollo que habían empezado a manifestarse en los años setenta. Pruebas de ello fueron una productividad declinante y una vulnerabilidad cada vez mayor a las perturbaciones (*shocks*) de carácter externo. De ahí que la industria naciente en la actualidad ya no apunte a la adquisición de destrezas para producir, sino que a la penetración de los mercados externos. Pese al consenso emergente en torno a esa orientación hacia afuera, aún hay diferencias importantes entre la visión neoestructural y la neoliberal, tanto en su enfoque del desarrollo como en sus instrumentos. El papel del Estado: ¿cuán activo o pasivo? El sesgo de los incentivos a la exportación: ¿transitoriamente proexportadores o neutros? La equidad: ¿dejar lo distributivo al tiempo (estrategia del derrame), recurrir al paralelismo, con la política económica dedicada al crecimiento y la social a la distribución, o como sugiere el autor, aplicar un enfoque integrado que incorpore objetivos distributivos y de equidad a la política económica misma? El artículo concluye con un contrapunto entre el enfoque ortodoxo, centrado exclusivamente en medidas de liberalización y desregulación, y el neoestructuralista, que propugna la superación de embotellamientos críticos mediante instrumentos más activos a partir de un sector público mejorado.

I

Introducción

Este artículo presenta una síntesis de la evolución económica de América Latina, con sus problemas principales y las estrategias aplicadas, a partir de los años treinta. Centraremos el análisis de estos últimos 60 años en torno a tres hechos, tres interrogantes y tres hipótesis.

1. Los tres hechos

En primer lugar, sabemos que, pese a crecientes índices actuales de recuperación, en los años ochenta América Latina sufrió la crisis más severa y prolongada de su historia después de la gran crisis de los años treinta. La producción se estancó, con lo cual la región terminó la década con un ingreso por habitante casi 10% inferior al de 1980, y la inflación se desató, exhibiendo la increíble tasa media de más de 400% al año durante todo el decenio, para volver a niveles moderados y más tradicionales, del orden de 20%, sólo en 1992. De ahí que sea muy adecuada la denominación de "década perdida" que se ha dado a los años ochenta.

En segundo lugar, a la crisis económica y social de los años ochenta se sumó una crisis de ideas, al cuestionarse desde sus raíces la estrategia de desarrollo que se venía aplicando desde los años treinta: la industrialización por medio de la sustitución de importaciones. De hecho, la región está experimentando un viraje de vital importancia en su estrategia de desarrollo: del crecimiento hacia adentro al crecimiento hacia afuera, del intervencionismo amplio a una mucha mayor dependencia de las fuerzas del mercado, y del crecimiento dirigido por el sector público al crecimiento liderado por el sector privado.

Y en tercer lugar, este viraje estratégico se dio pese a que entre el fin de la segunda guerra mundial y 1980, América Latina experimentó el crecimiento más rápido y sostenido de su historia: algo más de 2.5% al año, cifra muy por encima de su tasa histórica de 1%, aunque muy inferior al de las economías de industrialización reciente (EIR) asiáticas.

2. Los tres interrogantes

Cabe hacerse entonces tres preguntas. La primera:

¿por qué el decenio de 1980 fue tan desastroso para la región? La respuesta obviamente tiene que ver con la crisis de la deuda externa y los costosos procesos de ajuste y estabilización para enfrentar los desequilibrios macroeconómicos que ella generó.

Sin embargo, si la crisis fue sólo un problema de inestabilidad macroeconómica, surge la segunda pregunta: ¿por qué cambiar la estrategia de desarrollo? Una respuesta podría ser que la estrategia de sustitución de importaciones fue siempre un error.

Y de ser cierto que la estrategia de sustitución de importaciones fue siempre un error, ¿cómo explicar entonces —tercera interrogante— que el período en que ésta prevaleció haya sido el de más rápido crecimiento económico jamás experimentado por América Latina?

3. Las tres hipótesis

Como primera hipótesis, diremos que el decenio de 1980 fue una década perdida no sólo por la inestabilidad macroeconómica, sino también por problemas derivados de la estrategia de desarrollo. Estos comenzaron a traducirse en los años setenta en una productividad declinante y una creciente vulnerabilidad a las perturbaciones de origen externo y no se manifestaron abiertamente debido a los fuertes ingresos de capital en ese período. (Esta hipótesis es casi universalmente compartida.)

Como segunda hipótesis diremos que, pese a las críticas de la ortodoxia, la estrategia de sustitución de importaciones no fue siempre un error. Tuvo mucho sentido en los años treinta, cuando la contracción del comercio mundial a raíz de la gran crisis de esos años hacía casi imposible exportar y era indispensable un impulso estatal para estimular a un sector privado estancado. Continuó teniendo sentido al menos hasta fines de los años cincuenta, pues la segunda guerra mundial hizo virtualmente imposible importar productos manufacturados, y posteriormente, en el período de reconstrucción de Europa y Japón, habría sido muy difícil exportar manufacturas en forma significativa por el cierre relativo de esos mercados. En cambio, a partir de los años sesenta, la estrategia de sustitución de importaciones comenzó a exhibir rendi-

mientos fuertemente decrecientes, a medida que la etapa de sustitución "fácil" se acababa y comenzaba un período de extraordinaria expansión del comercio internacional. (Esta hipótesis es algo más debatible, pero probablemente aún sea mayoritaria entre los expertos en la materia.)

Como tercera hipótesis, diremos que lo que ciertamente debe corregirse es la orientación de la estrategia de desarrollo: hacia afuera y no hacia adentro. La orientación hacia adentro ya cumplió su función histórica. La "industria naciente" de hoy ya no apunta a la producción en sí, como en el pasado, sino a la penetración de los mercados externos. La justificación para un papel activo del Estado, de haberla, es la necesidad de promover el ingreso a nuevos mercados, sobre todo con productos no tradicionales. De ahí que el debate en esta materia no se refiere a la reorientación de dicha estrategia, sino al papel del Estado, es decir, si el crecimiento hacia afuera debe ser promovido por el Estado o, por el contrario, si

debe darse con un Estado pasivo. En efecto, en el pasado el debate se desarrolló como si sólo hubiera dos opciones: i) un Estado activo y crecimiento hacia adentro, o ii) crecimiento hacia afuera y Estado pasivo. De hecho, se pasaba por alto que dos posibilidades en dos ejes ofrecen cuatro opciones y no dos. Muy particularmente, se dejaba de lado la opción de crecimiento hacia afuera pero con un Estado promotor, la que no sólo es teóricamente posible, sino que ha caracterizado la estrategia de desarrollo de Japón y de las EIR asiáticas, y corresponde también a la nueva postura de la CEPAL.

Estos son, en forma apretada, los tres hechos, tres interrogantes y tres hipótesis que estructuran el presente artículo. En lo que sigue desarrollaremos estos temas en orden cronológico:¹ los orígenes y consecuencias de la estrategia de industrialización por medio de la sustitución de importaciones; la crisis de los años ochenta y sus causas, y el viraje estratégico que está experimentando la región.

II

La estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones: orígenes y consecuencias

1. Los orígenes

Desde su independencia y hasta la gran crisis de los años treinta el desarrollo latinoamericano se había basado en los pilares de la ortodoxia clásica: propiedad privada, economías de mercado y Estados relativamente pequeños y pasivos. La gran crisis de los años treinta cambió todo esto, al generar una profunda desconfianza en la bondades del mercado para resolver automáticamente los problemas económicos

principales. En los países desarrollados se puso en duda la capacidad del mercado para superar en forma rápida y espontánea el desempleo cíclico. En los países en desarrollo la crisis de confianza fue mucho mayor: se creyó ver allí la explicación de por qué América Latina crecía a un ritmo tan lento (alrededor de 0.5% per cápita desde su independencia frente a 2% de Estados Unidos) y de por qué en los años treinta su ingreso por habitante equivalía a sólo la sexta parte del de Estados Unidos, región también nueva y colonizada en la misma época que América Latina. El mercado, la propiedad privada y un Estado pequeño y pasivo no conducían por sí solos y en forma automática al desarrollo económico.

Este cuestionamiento dio lugar a la tesis de que el Estado, sobre todo en el caso de una región de crecimiento tardío, debe desempeñar un papel activo para superar problemas "estructurales" (como falta de empuje empresarial, mercados sumamente imperfectos, concentración de poder y riqueza) que inhiben el

¹ Cabe hacer una advertencia. Hablar de América Latina, aunque los países que la componen tienen similitudes, es en verdad una sobresimplificación. Las estructuras y el tamaño de las diversas economías latinoamericanas varían en forma significativa. Asimismo, por mucha semejanza que hayan tenido sus estrategias de desarrollo, también han exhibido diferencias importantes de enfoque e intensidad. La representación algo estilizada de su realidad nos ayudará aquí a resaltar los puntos centrales. Sin embargo, ningún país real de la región se comporta exactamente como este "país promedio" de ella.

desarrollo económico. Esta tesis se contrapuso a la premisa, hasta entonces generalmente aceptada, de que el Estado debía desempeñar un papel pasivo, o a lo más facilitador de la actividad privada. Más aún, de la correlación estrecha entre el ingreso por habitante y el grado de industrialización (sin preocuparse de cuál era causa y cuál efecto) se concluyó que el Estado debía promover especialmente la industrialización, pues era ésta la que se identificaba como portadora privilegiada del avance tecnológico. Como consecuencia de la crisis de los años treinta, por lo tanto, la promoción activa de la industrialización pasó a ser función especial del Estado y se abandonó la estrategia ortodoxa, vigente hasta aquel entonces, de un desarrollo hacia afuera basado en las exportaciones primarias.

En cambio, el que se haya optado por una estrategia de industrialización hacia adentro y no hacia afuera, más que obedecer a alguna postura teórica,² parece haber sido fruto de un accidente histórico. En efecto, debido a la crisis de los años treinta y al deterioro de la relación de precios del intercambio de la región se hizo más difícil importar productos manufacturados, y más atractiva su producción interna. Por otra parte, el fuerte proteccionismo que prevaleció en los países industriales durante esa crisis hacía imposible pensar en una industrialización hacia afuera, y la escasez de productos manufacturados no bélicos y la dificultad de importarlos durante la segunda guerra mundial, naturalmente indujeron a su producción interna. Finalmente, por la falta de libertad cambiaria y la protección arancelaria que caracterizó el período de reconstrucción en Europa y Japón, tampoco habría sido factible que América Latina adoptara una estrategia de industrialización hacia afuera en ese período. No es de extrañar, entonces, que se eligiera aquella hacia adentro, sobre la base de la sustitución de importaciones. Esto se reforzó por el hecho de que pare-

² Cabe señalar que el argumento teórico a favor de la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones fue formulado por Prebisch y la CEPAL muchos años después de que esa política se pusiera en marcha. En su famoso llamado a favor de la industrialización, Prebisch justificó ésta por las supuestas asimetrías en los frutos de la difusión del progreso tecnológico. En los países productores de materias primas ellos se difunden rápidamente al consumidor por medio de caídas de precios, mientras que el avance tecnológico en la manufactura suele reducir los costos pero no los precios, por la estructura oligopólica de los mercados de productos manufacturados. De ahí la tendencia a un empeoramiento secular de los términos de intercambio de los países productores de materias primas, como los de América Latina. (Véase, CEPAL, 1949.) Por cierto otros autores, entre ellos W.A. Lewis en un ya clásico artículo (Lewis, 1963), también arguyeron a favor de la industrialización, pero fue el argumento de Prebisch el que más influencia tuvo en América Latina.

cía "natural" industrializarse primero sobre la base del mercado interno y sólo después, con la experiencia adquirida, pasar a exportar.

2. Las políticas y sus resultados

La estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones ocupó una variada gama de instrumentos. El principal fue la protección arancelaria, generalmente mayor para los productos finales que para los insumos intermedios, y menor para los bienes de capital. A esta protección se agregaron normalmente medidas como cuotas y licencias de importación, prohibiciones totales, exigencias de mayor contenido nacional en el valor agregado de la producción, créditos preferenciales (a menudo con tasas de interés real negativas) y otras.

a) *Los avances*

De hecho, el desempeño económico de la región en el período 1945-1980 fue bueno, sorprendentemente bueno si uno considera las críticas severas que se han hecho a la estrategia de sustitución de importaciones. En efecto, el ritmo de crecimiento del producto interno bruto por habitante fue de 2.7% anual en el período (cuadro 1). Este ritmo fue inusitado para la región, muy superior a su ritmo histórico anterior (1% anual) e incluso superior a la meta de 2.5% por año establecida por la Alianza para el Progreso en 1960. Además, estuvo acompañado por una inflación relativamente moderada de 20% por año; de hecho, 11 países tuvieron una inflación media de un dígito, y en ningún país ésta llegó a los tres dígitos.

Este crecimiento fue liderado por la industria manufacturera (cuadro 2), cuya participación en el producto subió de 14% en 1930 a 25% en 1980. Como era de esperar, la participación de las importaciones en el producto interno bruto bajó de 20% en 1930 a 15% en 1980 y la región pasó a depender menos de ellas.

Tal vez aún más impresionantes que los logros económicos fueron los avances sociales (cuadro 2). Pese a la explosión demográfica del período de posguerra, el analfabetismo de adultos se redujo de 45% en 1945 a 20% en 1980. De hecho, la educación —que en 1945 aún era un claro reflejo de una sociedad clasista con posibilidades restringidas de utilizar los servicios educativos— se expandió enormemente. La educación primaria virtualmente se universalizó, y se abrió el acceso a las hasta entonces remotas posibilidades de educación posprimaria, con

CUADRO I

América Latina: Crecimiento e inflación, 1945-1992
(Porcentajes anuales)

	Crecimiento del producto interno bruto				Inflación		
	1925-1945	1945-1980	1980-1990	1991/1992	1945-1980	1980-1990	1992
América Latina	3.5	5.6	1.2	3.2	20	Más de 400	Menos de 20 ^a 410 ^b
PIB per cápita	1.0	2.7	-0.9	1.1			
Argentina		3.1	-1.5	6.7	57	650	18
Bolivia		3.4	-0.7	3.8	28	1 000	11
Brasil		6.9	1.9	-0.3	33	450	1 130
Colombia		5.2	3.5	2.6	14	23	26
Costa Rica		6.7	2.1	2.6	6	28	18
Chile		3.6	2.7	7.7	77	21	13
Ecuador		6.8	2.1	3.9	8	40	66
El Salvador		5.1	-0.6	3.9	5	19	17
Guatemala		4.6	0.5	3.6	4	12	12
Haití		1.3	-0.5	-2.7	5	5	18
Honduras		4.4	1.8	3.4	4	6	6
México		6.7	1.2	3.1	9	70	13
Nicaragua		4.7	-1.3	—	6	5 000	2
Panamá		5.3	-1.0	8.3	3	3	1
Paraguay		4.8	3.0	1.9	22	20	17
Perú		5.1	-1.0	-0.3	17	1 000+	6
R. Dominicana		6.2	2.5	3.3	2	22	5
Uruguay		2.6	-0.4	4.3	36	57	59
Venezuela		6.7	-0.2	8.9	5	26	33

Fuente: División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.

^a Cifras preliminares, excluido Brasil.

^b Cifras preliminares, incluido Brasil.

lo cual se triplicó la participación de los jóvenes de las edades pertinentes en la educación secundaria y se quintuplicó en la educación superior. Asimismo, hubo enormes avances en el acceso de la población a servicios domiciliarios de agua potable y electricidad, beneficiándose con ellos dos tercios de la población (contra un tercio o menos en 1945). La esperanza de vida al nacer se prolongó en 15 años, alcanzando a los 65 años de edad en 1980, cifra no demasiado inferior a la de muchos países desarrollados. Por último, es importante notar que todos estos avances sociales fueron progresivos, es decir, proporcionalmente beneficiaron mucho más a grupos sociales muy poster-

gados hasta entonces, pues las clases pudientes disfrutaban desde mucho antes del grueso de estos beneficios. Por lo tanto, esta mejor distribución de los beneficios sociales (o ingresos no monetarios) compensó, al menos parcialmente, la concentración del ingreso monetario que tendió a caracterizar el crecimiento económico de la posguerra.

b) Los problemas

Por impresionante que haya sido el desempeño económico y social de la región mientras se aplicó la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, en rigor lo fue sólo en comparación

CUADRO 2

América Latina: Indicadores socioeconómicos en 1930, 1945 y 1980
(Porcentajes)

	1930	1945	1980
<i>Indicadores económicos</i>			
PIB manufacturero/PIB	14	18	25
Importaciones/PIB	20	13	15
Exportaciones tradicionales/ exportaciones totales	Más de 88	Más de 82	76
<i>Indicadores sociales</i>			
Analfabetismo de adultos		45	20
Tasas de escolarización			
Educación primaria		55	90
Educación secundaria		10	30
Educación superior		2	10
Esperanza de vida al nacer (años)		50	65
Porcentaje de viviendas con:			
Agua por tubería		20	65
Electricidad		35	70

Fuentes: División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, sobre la base de datos de la CEPAL, del Banco Mundial y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

con su desempeño histórico. Aparece mediocre si se le compara con las posibilidades de crecimiento acelerado que tienen los países de desarrollo tardío, que en el caso de las EIR asiáticas les permitió más que doblar el ritmo de crecimiento de América Latina en el mismo período.

De hecho, fueron varios los signos de que la estrategia de sustitución de importaciones estaba haciéndose cada vez más problemática para la región. En primer lugar, a medida que el proceso de sustitución pasaba de los productos finales, de más fácil reemplazo, a la producción de insumos intermedios y bienes de capital, se iba haciendo cada vez más costoso e ineficiente. La productividad del capital —el factor escaso— descendía, o porque las plantas estaban sobredimensionadas para el tamaño del mercado, o porque se subutilizaban, o porque sus exigencias tecnológicas y de calidad eran demasiado sofisticadas para la capacidad productiva de la región. Así, el coeficiente marginal de capital/producto creció sistemáticamente, de alrededor de 4 en 1950-1965 a más de 5 en 1974-1980, y a más de 8 en los años ochenta. De hecho, un trabajo reciente (Hofman, en prensa) que estudia la evolución de la productividad total de los factores,³ o mejora tecnológica, en distintas regiones

del mundo entre 1950 y 1989, muestra que ésta había venido disminuyendo fuertemente en América Latina desde 1973 (gráfico 1); por lo tanto, el producto creció en ese período exclusivamente gracias a una mayor cantidad de factores, sobre todo de capital (por el endeudamiento externo), pero con una nula mejoría en eficiencia en 1973-1980 y una pérdida de eficiencia en los años ochenta. En cambio, el crecimiento de productividad total o eficiencia, fue muy superior en las EIR asiáticas: 2% por año para todo el período contra apenas 0.3% en América Latina. Incluso en el "período de oro" de América Latina (1950-1973), la productividad total de los factores en la región creció a menos de la mitad que la de las EIR asiáticas (1.3% contra 2.7% por año).

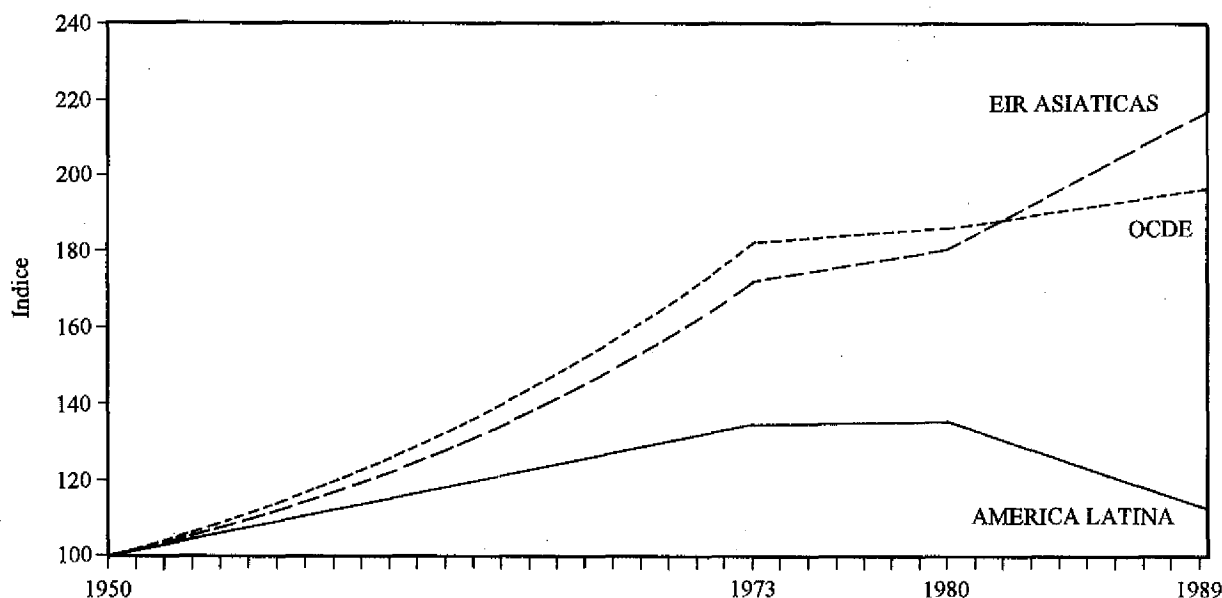
En segundo lugar, precisamente debido a la estrategia de sustitución de importaciones, la región se hizo extremadamente vulnerable a perturbaciones de origen externo. En efecto, como el arancel, al reducir las importaciones, baja el tipo de cambio real, la sustitución de importaciones es un impuesto implícito a la exportación y dificulta sobre todo las exportaciones no tradicionales. De ahí que en 1980 la participación de las exportaciones en el producto interno bruto no sólo fue baja (15%), sino que correspondió en un

³ Se entiende por productividad total de los factores la relación entre la producción y no uno sino todos los factores, tanto capital

como trabajo, cada factor ponderado por su participación en la producción total.

GRAFICO 1

Productividad total de los factores: América Latina, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y economías de industrialización reciente asiáticas (EIR)
(Índices: 1950 = 100)



Fuente: A. Hofman, *Economic Development in Latin America in the 20th century. A comparative perspective*, en S. Adams y otros (eds.), *Explaining Economic Growth. Essays in Honor of Angus Maddison*, Amsterdam, Elsevier/North Holland (en prensa).

75% a exportaciones tradicionales, poco elásticas en precio tanto respecto de la demanda como de la oferta. Por lo tanto, las exportaciones no tradicionales representaron menos de 4% del producto interno bruto.

En tercer lugar, en la práctica la protección arancelaria fue excesiva en todo sentido, sin más lógica económica que la de ofrecer a cada sector la protección que requería. Como se ve en el cuadro 3, esta protección fue groseramente excesiva, insólitamente dispersa, y por cierto, tendió a ser permanente más que transitoria. En efecto, la protección efectiva por lo general bordeó o superó el 100%, nivel superior a cualquier distorsión razonable que se pretendiera compensar. Sólo a título de ejemplo, si el salario urbano (por las razones que aducía W. Arthur Lewis) excediera el precio de escasez real o social de la mano de obra hasta por 50%, y de ser los salarios el 30% de los costos, sólo se justificaría por este motivo un arancel compensatorio de 15%. Asimismo, la dispersión arancelaria entre sectores y países no obedecía a ninguna lógica económica o social; a menudo la protección efectiva era baja o incluso negativa en productos con uso intensivo de mano de obra, como los

alimentos, mientras que era elevadísima para productos con uso intensivo de capital escaso, como los bienes de consumo durables.⁴ La protección era además extremadamente discrecional, pues había muchas excepciones, de modo que el ingreso por concepto de aranceles en relación al total de las importaciones era muy inferior al arancel nominal medio.

Pese a todos estos problemas, al menos hasta 1973 los beneficios de la sustitución de importaciones superaban sus costos; de ahí la fuerte aceleración del crecimiento económico en la posguerra. Ello fue así porque al menos hasta fines de los años cincuenta los precios relativos de los productos manufacturados claramente inducían a su producción, mientras que la protección en la mayoría de los países industriales en los años treinta, durante la guerra y en los años de la reconstrucción, había hecho poco práctica una estra-

⁴ La protección efectiva del material eléctrico fue de 195% en Argentina en 1969, 609% en Uruguay en 1976 y 740% en Chile en 1967 (Ramos, 1989).

CUADRO 3

América Latina (seis países): Protección efectiva y dispersión a fines de los años sesenta
(Porcentajes)

	Protección efectiva	Dispersión
Argentina	95	-10 a 1 300
Brasil	80	4 a 250
Chile	220	-23 a 1 100
Colombia	90	-8 a 140
México	39	-4 a 1 000
Uruguay	385	17 a 1 000

Fuente: R. Ground y A. Bianchi, 1988.

III

La crisis de los años ochenta y sus causas

¿Por qué después de 35 años de crecimiento sólido y sostenido, si bien no espectacular, con moderada inflación, estos logros se vinieron abajo en los años ochenta, década que se caracterizó por la recesión y el estancamiento, por un lado, y una casi generalizada explosión inflacionaria, por otro?

1. Los hechos centrales

La crisis económica de los años ochenta fue tal que el producto interno bruto por habitante de la región no sólo no creció en el período, sino que en 1990 estaba casi 10% por debajo de lo que era en 1980. De hecho, subió en sólo tres países —Colombia, Chile y Paraguay— y muy moderadamente; en los demás cayó, en algunos más de 20% (Argentina, Bolivia, Haití, Nicaragua, Perú y Venezuela). Sólo en 1991-1992 se comenzó a advertir signos de recuperación (cuadro 1).

Asimismo, la década de 1980 se caracterizó por una verdadera explosión inflacionaria. Mientras en el período 1945-1980 la inflación media anual de la región había sido de 20% y en 11 países de menos de 10%, en los años ochenta subió a más de 400% y sólo tres países exhibieron una inflación media anual de un dígito. Con esto, la inflación endémica virtualmente se generalizó en la región: ocho países registraron cifras de más de 100% por año —sin precedentes en la región— y tres de ellos (Bolivia, Nicaragua

y Perú) vivieron procesos de hiperinflación, con un ritmo medio de incremento de los precios de cuatro dígitos durante el decenio.

2. Sus causas

Por cierto que la crisis de los años ochenta se originó en el problema de la deuda externa. Sin embargo, hemos postulado más atrás (como segunda hipótesis) que la severidad y prolongada duración de esa crisis se debió no sólo a los desequilibrios provenientes del sobreendeudamiento externo y un mal manejo macroeconómico, sino también a la extrema vulnerabilidad a las perturbaciones externas en que se encontraba la región en 1980 debido a la estrategia de sustitución de importaciones.

En forma escueta, la recesión y el estancamiento de los años ochenta, así como la escalada inflacionaria, tuvieron su origen en el problema de transferencia de recursos, tanto desde la región hacia afuera como desde el sector público al sector privado. La reversión en la transferencia neta de recursos de la región equivalió a 6% del producto interno bruto: es decir, la región, que era receptora neta de recursos del orden de 2% del PIB antes de la crisis, pasó a ser proveedora neta de recursos al exterior del orden de 4% del PIB después de la crisis.

La severidad de la recesión obedeció a que no

era posible efectuar un ajuste "eficiente" de tal magnitud mediante la expansión de las exportaciones no tradicionales, pues éstas eran bajísimas debido al desaliento implícito que había significado la política protectora; tampoco era posible sustituir importaciones prescindibles, pues la política sustitutiva ya las había reducido a su más mínima expresión. De ahí que el ajuste tuviera que ser recesivo, con recortes draconianos en insumos intermedios y bienes de capital importados, indispensables para la producción.

La escalada inflacionaria, por su parte, se debió a que el sector público tuvo que absorber el grueso de los costos de esta transferencia de recursos al exterior. Como disponía de poca capacidad de elevar sus ingresos y pocos deseos de efectuar recortes en gastos considerados esenciales, la mayoría de las veces acudió a la emisión para "financiar" su déficit.

El estancamiento posterior a 1983 obedeció, por un lado, a la inestabilidad que generó la propia inflación alta y, por otro, a las recesiones que suelen acompañar a los programas de estabilización poco creíbles o mal manejados.

Entrando en mayor detalle, es útil distinguir tres fases en la crisis de los años ochenta. En la *primera fase*, entre 1979 y 1981, el hecho más destacable fue el alza del precio del petróleo luego de la caída del Shah de Irán. Ello provocó la puesta en marcha en forma simultánea de programas antiinflacionarios en los países desarrollados, cuyo ritmo de inflación aún no había vuelto en 1979 a los niveles anteriores a la primera crisis del petróleo. Esos países no sólo dieron prioridad a políticas antiinflacionarias sino que, por influjo del pensamiento monetarista en boga, todos adoptaron metas de expansión monetaria, dejando que las tasas de interés alcanzaran cualquier nivel. Como consecuencia de esta decisión la LIBOR (tasa a la cual estaba atada la deuda externa de la región) dio un salto de casi 10 puntos entre 1978 y 1981, alcanzando un máximo de 17% en este último año. Finalmente, la puesta en marcha de programas de estabilización tan severos generó recesión o estancamiento en los países centrales, con efectos adversos en los precios de las materias primas. Los países importadores de petróleo de la región se enfrentaron entonces a tres severas perturbaciones de origen externo: el aumento de los precios de sus importaciones de petróleo (el petróleo constituía el 40% de las importaciones de Brasil); una fuerte alza en los pagos de intereses sobre su deuda externa, y la caída de los precios de sus productos de exportación. Como parece evidente al examinar los distintos componentes del balance de

pagos (gráfico 2), o se reducían fuertemente las importaciones (proceso difícil, porque pocas eran fácilmente prescindibles), o se aumentaban las exportaciones (proceso lento, más aún cuando cualquier expansión de las exportaciones tradicionales incidiría negativamente en su precio, sobre todo en un período de estancamiento mundial), o se aumentaba el endeudamiento. Frente a estas alternativas, no es de extrañar que todos los países (salvo Colombia) optaran por aumentar su endeudamiento. Lo que sí es menos comprensible es que los bancos accedieran a tales pedidos y prestaran sin mayor distinguo tanto a países exportadores de petróleo (aparentemente en buena situación para servir su mayor endeudamiento) como a países importadores de petróleo (en situación precaria). Como resultado final, la deuda externa de la región aumentó 85% en 1979-1981.

De los países importadores de petróleo, sólo Brasil invirtió parte importante de los recursos obtenidos, principalmente para sustituir importaciones, lo que suavizó su ajuste cuando se redujo la afluencia de capital a partir de 1982. Los demás, apostando a que la crisis era cíclica y sería pasajera, ocuparon los recursos para mantener su consumo o, sobre todo en el caso de los países del cono sur, para incrementar sus importaciones con tipos de cambio preestablecidos y ayudar así a reducir sus procesos inflacionarios, lo que los condujo a tipos de cambio real cada vez más subvaluados. Por su parte, los países exportadores de petróleo, si bien elevaron sus coeficientes de inversión, utilizaron gran parte de ésta en proyectos mal concebidos y con costos exagerados. Asimismo, dedicaron buena parte del endeudamiento al consumo, esperando un mucho más alto ingreso permanente. De ahí que cuando el precio de petróleo empezó a descender en lugar de seguir creciendo como se esperaba, la capacidad de servir la deuda externa contraída por el sector público de esos países se vino abajo y buena parte de ese endeudamiento (público) se convirtió en fuga de capitales (privados). Con tal fuga se redujeron dramáticamente las reservas internacionales, no pudiendo sostenerse más el tipo de cambio. De ahí la moratoria mexicana en agosto de 1982.

La moratoria mexicana inició la *segunda fase* de la crisis de los años ochenta, en 1982-1983. La moratoria provocó como reacción una abrupta caída en los préstamos bancarios a toda la región, de modo que la transferencia neta de recursos pasó de una entrada neta a la región de 2% del PIB a una salida neta de 4% del PIB. Es difícil exagerar el significado de una reversión de

GRAFICO 2

América Latina: Componentes del balance de pagos

1.	DIVISAS QUE ENTRAN	=	DIVISAS QUE SALEN				
2.	EXPORTACIONES + NUEVOS CREDITOS = IMPORTACIONES + PAGOS DE INTERESES (AUMENTO NETO EN DEUDA EXTERNA)						
3.	$P_x Q_x$	+	ΔD	=	$P_m Q_m$	+	iD
4.	ΔD	-	iD	=	$P_m Q_m$	-	$P_x Q_x$
	(TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS HACIA EL PAIS)				(IMPORTACIONES - EXPORTACIONES O DEFICIT COMERCIAL)		

Fuente: División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL

tal magnitud. Tal vez baste notar que ella fue incluso superior a las draconianas reparaciones de guerra impuestas a Alemania por el Tratado de Versalles después de su derrota en la primera guerra mundial.

Financiar tal reversión sólo fue posible por el paso de un déficit comercial de 13 000 millones de dólares en 1981 a un superávit comercial de 27 000 millones en 1983. Obviamente, la única manera de efectuar un ajuste en el balance comercial equivalente al 6% del PIB en sólo dos años fue la de reducir drásticamente las importaciones (el *quantum* de importaciones disminuyó 40% en ese bienio) más que elevar las exportaciones. En efecto, por muy costoso que sea el recorte de las importaciones para la producción, ellas pueden reducirse todo lo necesario y de inmediato, mientras que la expansión de las exportaciones (obviamente el ajuste más deseable, pues no significa caída en la producción) es un proceso necesariamente más lento, pues requiere tanto de inversiones previas como de tiempo para penetrar los mercados externos.

La dificultad de efectuar un ajuste no recesivo por medio de la expansión de las exportaciones y la

reducción de las importaciones prescindibles se vio agudizada por la extrema vulnerabilidad a los desequilibrios externos de que adolecía la región. En efecto, debido a la estrategia de sustitución de importaciones, las exportaciones no tradicionales (las únicas que normalmente podrían expandirse significativamente sin afectar su precio) representaban menos del 4% del PIB de la región; mientras que las importaciones más prescindibles, las de bienes de consumo (muchas de las cuales eran alimentos y medicinas no tan prescindibles), constituían, debido al avance del proceso de sustitución, menos del 2% del PIB. Por consiguiente, para efectuar un ajuste equivalente al 6% del PIB se habría tenido que duplicar en dos años las exportaciones no tradicionales y eliminar por completo las importaciones de bienes de consumo, lo que, obviamente, era imposible. De ahí que el ajuste se centrara en una severa y costosa reducción de las importaciones, tanto de insumos intermedios como de bienes de capital, unos y otros esenciales para la producción.

Por contraste, en las EIR asiáticas era mucho más factible un ajuste no recesivo sobre la base de

la expansión de las exportaciones no tradicionales, ya que éstas constituían 30% del PIB y eran casi todas manufacturas, con lo que enfrentaban elasticidades de la demanda frente a precios relativamente altos. Un ajuste de 6% del PIB basado en el aumento en las exportaciones, siendo éstas el 30% del producto interno bruto, implicaba el esfuerzo razonable de elevar las exportaciones en 20% en dos años. Vemos así que la orientación hacia afuera de estas economías las había dejado en mucho mejor pie para efectuar un ajuste no recesivo, en vivo contraste con los países latinoamericanos. En estos últimos, la vulnerabilidad a las perturbaciones externas tras un período demasiado largo de sustitución de importaciones hizo muy difícil el ajuste a la crisis de la deuda, lo que contribuye a explicar el viraje en la orientación de la estrategia de crecimiento que se inició en el decenio de 1980.

La *tercera fase* de la crisis, entre 1984 y 1990, se caracterizó por un virtual estancamiento económico acompañado por inflaciones desatadas. Ambos fenómenos estuvieron estrechamente relacionados con un segundo problema de transferencia de recursos: la transferencia interna desde el sector público al sector privado. A esas alturas, el 75% de la deuda externa de la región era del sector público, ya fuese porque éste la había contratado directamente antes de la crisis (50%) o porque se había visto obligado por las circunstancias a asumir buena parte del endeudamiento externo del sector privado (otro 25%). De ahí que de la reversión de seis puntos porcentuales del PIB en la transferencia de recursos, más de cuatro puntos correspondiera al sector público. Como la participación de los ingresos públicos en el PIB era sólo de alrededor de 20 a 25%, el esfuerzo de absorber otros cuatro

puntos porcentuales del PIB resultó casi imposible, más aún cuando la gran mayoría de los países de la región habían entrado en la crisis ya con déficit fiscales. De ahí que, con las notables excepciones de Chile y Colombia, la mayoría tuvo que "financiar" estas mayores necesidades de recursos, al menos en forma importante, por medio de la emisión monetaria. Dado que la relación entre la masa monetaria (M1) y el PIB era aproximadamente de 5%, no es de sorprender que los aumentos del déficit y de la emisión de alrededor de cuatro puntos porcentuales del PIB aceleraran la inflación en forma dramática. Esos mayores déficit, junto a la presión sobre los costos originada por las fuertes devaluaciones, dieron lugar a explosiones inflacionarias que —sobre todo cuando estuvieron acompañadas por mecanismos de indización automática— terminaron a menudo en hiperinflaciones.

El estancamiento o las recesiones que caracterizaron esta fase se debieron en gran medida a la inestabilidad causada por inflaciones desatadas; así sucedió en Argentina (1988-1990), Bolivia (1982-1985), Brasil (1990-1991), Nicaragua (1987-1990) y Perú (1988-1990). Otras recesiones se debieron a programas antiinflacionarios mal concebidos o poco creíbles (Venezuela, 1989; Perú, 1990). En efecto, si bien tanto la teoría como la experiencia (por ejemplo, la de México en 1988, de Argentina en 1991 o de Israel en 1985) muestran que se puede bajar la inflación sin causar recesión, con frecuencia los intentos de estabilización tienen efectos muy recesivos si los programas carecen de credibilidad y las expectativas exceden con mucho las metas inflacionarias del programa de estabilización, o si el control fiscal descansa asimétricamente en reducciones de los gastos y no en aumentos de los ingresos.⁵

IV

El viraje estratégico de fines de los años ochenta

Así como la gran crisis de los años treinta generó una desconfianza creciente en las bondades de los

mecanismos del mercado y llevó, por ende, a que el Estado adoptara una estrategia activa de industrial-

⁵ Como las reducciones de los gastos suelen concentrarse en pocos rubros (inversión o salarios públicos), mientras que los aumentos en los ingresos suelen distribuirse más amplia y parejamente, es probable que la reducción del déficit fiscal basada en aumentos de

los ingresos fiscales cause una desaceleración de las alzas de precios más que una caída en la producción, mientras que los recortes de los gastos, por ser tan concentrados, tenderán inevitablemente a inducir contracciones en la producción.

zación por medio de la sustitución de importaciones, la crisis de los ochenta mostró las limitaciones tanto de la sobreextensión del Estado como de una estrategia de desarrollo orientada hacia adentro. Ello dio lugar a un viraje estratégico que condujo a una orientación hacia afuera, a un mayor uso de los mecanismos de mercado y a una redefinición de los roles de los sectores privado y público, reservándose la producción para el primero y tendiendo a limitar el segundo a sus funciones esenciales y a intervenciones muy selectivas ante las fallas mayores del mercado.

1. Los hechos

En primer lugar, a fines de los años ochenta se inició lo que fue un vuelco importante en la orientación del desarrollo, no ya hacia el mercado interno sino hacia el mercado externo (CEPAL, 1992, cuadro II-1). Esto se ha traducido en lo siguiente: i) el arancel nominal medio en la región ha caído de 45% a menos de 20%; ii) se ha simplificado y racionalizado enormemente la estructura arancelaria —de hasta 30 tasas arancelarias distintas a no más de siete—, y en algunos casos el arancel es uniforme y parejo para todas las importaciones; iii) se ha eliminado gran parte de las barreras no arancelarias, reemplazándolas por aranceles (por ejemplo, en México las importaciones sujetas a permisos de importación se redujeron del 90% a menos del 20%, y en Argentina de más de 60% a menos de 20%), y iv) el proceso de integración interregional (con Canadá y los Estados Unidos) e intrarregional (Mercosur), así como algunos acuerdos bilaterales (de Chile con México, Venezuela y posiblemente Costa Rica, y de Colombia con Venezuela), avanzan a pasos agigantados, en general tomando ahora como base (en los casos de mercados comunes y no simples zonas de libre comercio) los niveles arancelarios del país que los tiene más bajos.

En segundo lugar, ha habido una revalorización de los méritos del mercado —con todas sus imperfecciones—, ya que ahora su acción se compara no con una intervención estatal utópica, sino con un sector público real, también afectado por limitaciones e imperfecciones. Prevalece la actitud más pragmática de mejorar tanto el mercado como la acción estatal, más que la de expandir uno a expensas del otro. Se ha eliminado la gran mayoría de los controles de precios, por reconocer que éstos a lo más son paliativos de corto plazo que a la postre tienen efectos negativos en la asignación de recursos. Por esta razón, así como

por la crisis fiscal, se ha eliminado la gran mayoría de los subsidios directos e implícitos. Asimismo, en todos los países de la región se rechaza la idea de mantener tasas de interés real negativas, si bien no hay coincidencia en cuán libre debe ser esta tasa una vez que supere la LIBOR real más algún recargo por tratarse de países en vías de desarrollo, especialmente escasos de capital.

En tercer lugar, se ha redefinido el papel del sector público y del privado, reconociéndole a este último su preeminencia como agente responsable de la producción. De ahí que se haya iniciado un extenso proceso de privatización de empresas productivas estatales, no sólo en actividades competitivas como la manufactura, la banca, la agricultura, la minería y el transporte, en las cuales hay poca justificación para la producción estatal, sino incluso en actividades monopólicas como las telecomunicaciones y los sistemas de generación y transmisión eléctricas, por considerarse preferible la operación privada con regulación estatal. Sólo han tendido a quedar en el sector público las grandes empresas de explotación de recursos naturales (del petróleo en México, Venezuela y Ecuador o del cobre en Chile) por los efectos macroeconómicos que inevitablemente tienen debido a su alta incidencia en las exportaciones de la región. Las ventas provenientes de estos procesos de privatización generaron ingresos para el fisco (por una vez) de alrededor del 4% del PIB al año en Argentina durante el bienio 1990-1991; de 1.6% del PIB al año en Chile durante el cuatrienio 1986-1989; de 2% del PIB al año en México durante el bienio 1990-1991, y de 4% del PIB en Venezuela en 1991; en los demás países de la región aún no han alcanzado cifras significativas.⁶

2. Areas de convergencia y divergencia

a) *Convergencias*

Actualmente hay bastante consenso en que la región

⁶ Por cierto que estos procesos de privatización no han estado exentos de problemas, debido sobre todo a insuficiente transparencia, apuro de vender, venta en momentos de crisis, concurrencia de interesados insuficiente para asegurar una licitación verdaderamente competitiva y falta de claridad sobre las regulaciones futuras; estas deficiencias redundan todas en menores precios de venta y, por consiguiente, en ingresos fiscales menores que los que se hubiesen obtenido de haberse podido enajenar las empresas según su valor para los compradores, y no según su (menor) valor anterior para el fisco (por haber sido manejadas con criterios burocráticos y poco eficientes). Véase un análisis extenso de este tema y datos sobre el valor de las ventas en Devlin, 1992.

debe insertarse internacionalmente. Por cierto, desde el punto de vista neoliberal la sustitución de importaciones fue siempre un error: la economía debería haber estado orientada siempre hacia afuera. Los neoestructuralistas, por su parte, si bien consideran que la industrialización por medio de la sustitución de importaciones tuvo sentido en el contexto internacional desde la crisis de los años treinta al menos hasta fines de los cincuenta, la han visto siempre como una primera etapa del proceso de industrialización; por lo tanto, creen que el necesario período de aprendizaje se prolongó mucho más de la cuenta, y que es hora de aprovechar la plataforma industrial creada y volcarla hacia afuera. Así se podrá utilizar el aprendizaje productivo adquirido, el estímulo a la calidad y la eficiencia que significa competir internacionalmente, y las economías de escala que ofrecen los mercados externos, sobre todo a países pequeños.

También hay coincidencia en estimar que, así como tiene fallas el mercado, también tiene sus limitaciones el intervencionismo estatal, sobre todo cuando abarca ámbitos de acción excesivos. La sobreextensión del Estado normalmente lo lleva a cumplir mal incluso las funciones que son indiscutiblemente de su exclusiva responsabilidad (por ejemplo, mantener los equilibrios macroeconómicos, dar acceso a niveles de educación, salud y seguridad social de una calidad y cuantía aceptables, y asegurar la seguridad ciudadana). De ahí el reconocimiento de que la función productiva compete esencialmente al sector privado, y el abandono de la noción del Estado empresario: esto probablemente signifique un Estado de tamaño menor en cuanto a gastos, pero mayor en cuanto a ingresos si es que va a ser un Estado eficiente y moderno que cumple bien con sus funciones esenciales.

b) *Divergencias*

Sin embargo, subsisten importantes divergencias en torno a los temas siguientes: i) *El papel del Estado*: ¿ha de ser activo —y cuán activo—, o ha de ser pasivo? ii) *El grado de orientación* hacia afuera: ¿basta con tener incentivos neutros (tipo de cambio alto y aranceles bajos —o nulos— y parejos) o se necesita un sesgo transitorio proexportador? iii) *La equidad*: ¿es posible crecer con equidad, o son crecimiento y equidad objetivos ineludiblemente contrapuestos, en cuyo caso habrá que esperar que los beneficios del crecimiento se “de-

GRAFICO 3

Orientación del desarrollo y papel del Estado

	Desarrollo hacia afuera	Desarrollo hacia adentro
Estado pasivo	Visión ortodoxa	
Estado activo	Visión de la CEPAL. Actual	Visión de la CEPAL. Pasado

Fuente: División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.

ramen” hacia los más necesitados, o amortiguar el conflicto por medio de políticas sociales compensatorias?, y iv) *El tipo de instrumento*: ¿se trata sólo de establecer los precios “correctos” (es decir, precios libres) o es preciso aplicar políticas de promoción más activas frente a los estrangulamientos más críticos?

i) *Papel activo o pasivo del Estado*. El pensamiento neoestructuralista —y ciertamente el de la CEPAL— reconoce sin titubeos la imperiosa necesidad actual de acrecentar la participación de la región en el comercio internacional. Pero a diferencia de la ortodoxia actual, insiste en que esta tarea, así como la promoción del desarrollo, exige un Estado activo (gráfico 3). Por lo demás, para penetrar en los mercados externos —que es el desafío actual— parece necesitarse mucho más estímulo y cooperación estatales que para avanzar en la simple sustitución de importaciones.

En términos más generales, la experiencia histórica de América Latina y de otras regiones en desarrollo indica claramente que si bien el mercado y la propiedad privada son condiciones necesarias para el desarrollo, ni el crecimiento ni la equidad son resultados automáticos del funcionamiento natural del mercado. Por el contrario, la experiencia de economías de desarrollo tardío (como Japón, la República de Corea y la provincia china de Taiwán) muestra que en ellas el Estado ha contribuido de manera importante a que hayan logrado saltarse eta-

pas y crecer a tasas inusitadamente altas, con participación amplia de la población en los frutos de ese desarrollo.

Por otra parte, sabemos que no sólo hay imperfecciones del mercado, sino que también el Estado, una vez cumplidas bien sus funciones económicas básicas (estabilidad macroeconómica, inversión social e infraestructural, seguridad social básica), tiene una capacidad residual limitada. Por lo tanto, la intervención del Estado deberá ser sumamente selectiva, y estar dirigida a enfrentar temas importantes para el desarrollo, como la promoción de las exportaciones, el incremento del ahorro, el perfeccionamiento del mercado de capitales, la difusión tecnológica y otros, según sea el caso. Y por cierto, a diferencia del pasado, cuando el intervencionismo no sólo era exagerado sino que tendió a suplantar a las fuerzas del mercado, en la actualidad se cree que toda intervención no sólo ha de ser selectiva sino que además ha de ir en apoyo del mercado. De lo que se trata pues no es de tener más Estado o más mercado, sino de tener un Estado mejor y un mercado cada vez más eficaz.

ii) *Grado de orientación hacia afuera.* La propuesta típica para lograr la orientación hacia afuera —mantener un tipo de cambio real alto y estable y un nivel arancelario bajo y lo más parejo posible— sólo significa aminorar el sesgo antiexportador de una política proteccionista, pero ese sesgo seguirá siendo antiexportador mientras el nivel arancelario (el permanente, al menos) no sea cero. Ni siquiera los reintegros de derechos aduaneros compensarán plenamente dicho sesgo, mientras no abarquen todas las “exportaciones indirectas” (es decir, las correspondientes a las industrias nacionales que suministran insumos para las exportaciones).

Pero la interrogante clave es si basta un sistema de incentivos neutrales, o si la situación actual amerita un sesgo transitorio de carácter proexportador. En efecto, tal como en el pasado la industria naciente era la que producía para el mercado interno, y el instrumento idóneo para impulsarla era el arancel protector, el neoestructuralismo considera que la industria naciente actual es la de penetración de los mercados externos con productos no tradicionales. Por eso, propone crear un sistema de incentivos especiales con un sesgo transitorio proexportador (por ejemplo, mayores reintegros, créditos a tasas internacionales, exoneraciones fiscales) para las exportaciones nuevas o pioneras, o para la apertura de nuevos mercados de exportación. En efecto, abrir camino en estos dos campos

exige un esfuerzo innovador significativo que supone importantes externalidades para los demás productores, razón por la cual tales innovadores schumpeterianos merecen un premio análogo al que se le otorga al innovador tecnológico por medio de la ley de patentes.

iii) *Equidad.* Sobre este tema los diversos enfoques presentan diferencias considerables. Según la tesis del derrame (*trickle down theory*), derivada de los estudios de Kuznets, hay una especie de “ley de hierro”, al menos en las primeras etapas de desarrollo, según la cual el crecimiento económico inevitablemente conduce a un deterioro de la distribución del ingreso. Además de que los plazos para que el derrame surta efecto pueden resultar socialmente inaceptables, algunos estudios empíricos recientes han cuestionado la conclusión de que el conflicto señalado sea ineludible.⁷ Una segunda visión (del Banco Mundial, entre otros) admite el posible conflicto entre crecimiento y equidad, pero lo acepta, arguyendo que los beneficios sociales de una mejor distribución bien pueden valer el costo de un menor crecimiento. Desde este enfoque se suele abogar por una estrategia “paralela”, en la cual la política económica se centra en el crecimiento económico y la política social se dedica a compensar los efectos distributivos de la política económica. El problema es que en la práctica raras veces puede la política social compensar los efectos regresivos de al menos algunas políticas económicas. De ahí que haya surgido un tercer enfoque (auspiciado entre otros por la CEPAL.⁸ Según este enfoque, entre crecimiento y equidad no sólo hay conflictos, sino también importantes complementariedades. Esto se observa, por ejemplo, en políticas como las de mantención de los equilibrios macroeconómicos, de inversión en recursos humanos y de promoción de empleos permanentes y productivos. De ahí que se pueda crecer con equidad cuando las políticas potencien las áreas de complementariedad y mitiguen el conflicto

⁷ Entre otras razones clásicas se arguye que el desarrollo requiere elevar la inversión. Como sólo los ricos tienden a ahorrar, para elevar el ahorro y por ende la inversión es preciso transferir recursos desde los que ahorran poco (los pobres) hacia los que ahorran mucho (las clases pudientes). A decir verdad, la tesis de Kuznets es un hallazgo empírico que buscó esta y otras explicaciones para fundamentarse. De hecho, la experiencia de las EIR asiáticas la contradice. Además, la evidencia de Kuznets se refería básicamente a países que iniciaron su crecimiento en el siglo XIX. No tomaba en cuenta los países de industrialización tardía, menos dependientes de la inversión para su crecimiento porque pueden saltarse etapas, aprovechando la tecnología desarrollada por otros. Un estudio reciente que desmiente cualquier relación sistemática entre crecimiento y equidad es el de Fields, 1991.

⁸ Véase por ejemplo CEPAL, 1992.

allí donde el crecimiento y la equidad aparezcan contrapuestos. Llegamos así a un enfoque integrado, que incorpora objetivos de distribución y no sólo de crecimiento en la política económica, y objetivos de eficiencia y no sólo de equidad en la política social, lo que permitirá lograr crecimiento con equidad en forma simultánea (y no secuencial, que ha sido la tónica más frecuente en el pasado).

iv) *Tipo de instrumentos.* Hay divergencias importantes respecto a cuáles son los instrumentos más adecuados. La ortodoxia privilegia casi sin excepción la liberalización de los precios y la flexibilización y desregulación de los mercados. En efecto, según su visión el subdesarrollo se debe esencialmente a la intervención gubernamental de los mercados; en este postulado está implícito que el precio libre de un mercado desregulado es el precio "correcto", de equilibrio. El enfoque neoestructural, en cambio, considera que hay deficiencias de primer orden en los mercados que hacen que el precio libre, que equilibra oferta y demanda en cualquier momento, tal vez no sea el precio de equilibrio, el que refleje la escasez real de bienes y sobre todo de factores. Por ejemplo, la ausencia de un mercado futuro de la divisa torna extraordinariamente variable el tipo de cambio; se justificaría entonces la intervención estatal en la determinación del precio de la divisa, área particularmente crítica en la actualidad, si tal intervención sirviese para simular ese mercado de futuro faltante, estabilizar las fluctuaciones de su valor y guiar la inversión de mediano y largo plazo. Del mismo modo, dado lo esencial que es para nuestro desarrollo la penetración de los mercados externos, se podría justificar no sólo un tipo de cambio alto y estable con aranceles bajos y parejos, sino el uso de subsidios transitorios a las exportaciones no tradicionales o pioneras o a la apertura de nuevos mercados, como se dijo más atrás (cuadro 4).

Asimismo, el desarrollo exige elevar el ahorro y asignar el capital a los proyectos más rentables. Para lograrlo, la ortodoxia hace hincapié en la liberalización de la tasa de interés. Por cierto que las tasas de interés negativas, como en el pasado, desincentivan el ahorro. Sin embargo, la experiencia muestra que una vez que esta tasa llega a ser positiva, el ahorro es poco sensible a mayores aumentos de ella (por los efectos contrarios de la sustitución y el ingreso). De querer elevar más el ahorro, habrá que acudir a medidas de "ahorro forzoso", sea mediante mayor tributación, sea mediante un mayor ahorro institucional (por ejemplo, mayores tasas de contribución a la seguri-

dad social). Pero en ambos casos habrá de por medio una intervención estatal.

La tasa de interés tampoco sirve como único criterio de asignación de recursos, ya que el mercado de capital en la región está muy poco desarrollado, sobre todo para fondos de largo plazo, y el acceso a él está muy segmentado, en desmedro de la mediana y pequeña empresa y de la inversión privada en educación superior o capacitación. De hecho, gran parte de las inversiones necesarias para estas actividades se autofinancian, o no se realizan en absoluto, por muy rentables que sean. Para superar tales carencias y segmentaciones, el neoestructuralismo sugiere promover el arrendamiento con promesa de compra (*leasing*), el capital de riesgo, la factorización y el uso de los fondos de pensiones como garantía para créditos privados que se destinen a inversión en capital humano.

La ortodoxia atribuye el desempleo fundamentalmente a rigideces en el mercado de trabajo. De ahí su insistencia en medidas que faciliten el despido, limiten la sindicalización y dificulten la huelga, desregulen la entrada a las ocupaciones y eliminen o reduzcan el salario mínimo. Por cierto, el monopolio sindical es un peligro, así como lo son las barreras a la entrada en determinados empleos (piénsese en el alto costo, sobre todo para economías como las nuestras que tratan de insertarse en el comercio internacional, de tener sus puertos controlados por cupos restringidos de trabajadores). Pero al centrarse sólo en este tipo de medida se descuidan las inflexibilidades de otro tipo provenientes de contratos convencionales de salario fijo que desligan el ingreso del desempeño de la empresa, sacrificando así importantes ganancias potenciales de productividad, y a la vez obligan al despido como única fórmula práctica para enfrentar recesiones. El neoestructuralismo, en cambio aboga por contratos de salarios flexibles, como en Japón, la República de Corea y la provincia china de Taiwán, que no sólo inducen a mejores relaciones laborales dentro de la empresa sino que elevan la productividad y reducen el desempleo.

Finalmente, la ortodoxia desestima por completo un factor clave del desarrollo de las naciones: el fomento del progreso tecnológico y de su difusión. Si bien las medidas de promoción en esta materia no son tan nítidas como sería de desear, su carácter más bien cualitativo e institucional no las hace menos importantes. El desarrollo de una infraestructura científico-tecnológica ligada estrechamente al sistema productivo, el estímulo a la difusión tecnológica y organizacional mediante el del cofinanciamiento selectivo

CUADRO 4

**Enfoque neoliberal y enfoque neoestructural:
Diferentes instrumentos de política**

Áreas claves	Instrumentos del enfoque neoliberal	Instrumentos del enfoque neoestructural (CEPAL)
1. Exportaciones	Neutrales: tipo de cambio alto y aranceles bajos	Lo mismo, más sesgo temporal a favor de las exportaciones no tradicionales, sobre todo las nuevas o pioneras, y de la penetración de mercados nuevos
2. Ahorro (elevarlo)	Reducir gasto	Elevar la actual baja carga tributaria del sector privado (ampliar la base de tributación y disminuir la evasión tributaria)
a) Público		
b) Privado	Liberar la tasa de interés Comprimir los salarios reales	Tasas de interés real positivas. Ahorro forzoso: elevar el ahorro del sistema previsional (o reducir el déficit actuarial)
3. Inversión (mejorar la asignación)	Liberar las tasas de interés	Desarrollar los mercados de capital y eliminar su segmentación, abriéndolos más a la pequeña y mediana empresa a través del arrendamiento con opción de compra (<i>leasing</i>), la factorización y el capital de riesgo
4. Empleo	Desregular el mercado de trabajo. Comprimir los salarios reales	Relacionar los salarios, al menos en parte, a la producción de la empresa, para aumentar la productividad y estimular el empleo
5. Inversión privada en capital humano	Nada	Desarrollar el mercado de capitales para préstamos privados destinados a financiar educación superior y capacitación, usando fondos previsionales de la persona como garantía
6. Desarrollo tecnológico	Nada	Fortalecer la infraestructura tecnológica, especialmente para informática y telecomunicaciones. Articular la investigación científica y tecnológica con los sectores productivos. Promover el mercado de consultoría y modernización, cofinanciando un cierto % de la consultoría de la empresa. Hacer extensionismo industrial
En general	Acción pasiva/desregular	Acción activa/promover

de consultorías y de cursos de capacitación empresarial, o la creación de servicios de extensión industrial, son algunos pasos importantes que apuntan en la dirección debida.

En síntesis, mientras el enfoque ortodoxo se centra exclusivamente en medidas de liberalización y desregulación, como si los mercados fueran perfectos, el neoestructuralismo aboga por instrumentos más activos para superar estrangulamientos críticos, pero

condicionándolos a la capacidad real de actuar —y de actuar bien— del Estado.⁹

⁹ Esta enumeración de instrumentos no constituye en modo alguno un conjunto mínimo (ni máximo) de acción. Simplemente pretende ilustrar el tipo de medida que podría tomarse de ser crítico un particular problema en una economía dada, y de tener el Estado capacidad institucional real para abordarlo, una vez cumplidas bien sus misiones fundamentales.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1949): *El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas* (E/CN. 12/89), Nueva York, Naciones Unidas, 14 de mayo.
- (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G. 1701 (SES. 24/3)), Santiago de Chile, 6 de febrero.
- Devlin, R. (1992): An overview of privatization in Latin America: progress, problems and prospects, trabajo presentado en la conferencia *The New Europe and the New World*, Latin American Centre, St. Anthony's College, Oxford University, 9 al 11 de septiembre, *mimeo*.
- Fields, G. (1991): Poverty changes in the developing countries, documento presentado al Taller Internacional sobre Seguimiento de la Pobreza en las Agencias Internacionales, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 11 al 23 de septiembre.
- Ground, R. y A. Bianchi (1988): The economic development of Latin America (towards a contribution to a new synthesis of development theory), en A. Bianchi y T. Nohara, *A Comparative Study on Economic Development between Asia and Latin America*, primera parte, Joint Research Programme Series, N° 67, Tokio, Institute of Developing Economies.
- Hofman, A. (en prensa): Economic development in Latin America in the 20th century. A comparative perspective, en S. Adam, B. van Ark y D. Pilat (eds.), *Explaining Economic Growth. Essays in Honor of Angus Maddison*, Amsterdam, Elsevier/ North Holland.
- Lewis, W. A. (1963): El desarrollo económico con oferta ilimitada de trabajo, A. N. Agarwala y S. P. Singh, *La economía del subdesarrollo*, Madrid, Editorial Tecnos, S.A.
- Ramos, J. (1989): *Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina, 1974-1983*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.