

Distr.
RESTRINGIDA
LC/R. 478(Sem. 30/5)
23 de diciembre de 1985
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Mesa Redonda sobre Estilos de Desarrollo en
América Latina y Desafíos del Futuro,
organizada por el Instituto de Naciones Unidas
para la Formación y la Investigación (UNITAR),
la Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL) y la Facultad Latino-
americana de Ciencias Sociales (FLACSO-CHILE)
Santiago de Chile, 6 al 8 de enero de 1986



NEOESTRUCTURALISMO E INSERCIÓN EXTERNA

Este trabajo ha sido preparado por el señor Ricardo Ffrench-Davis.
Las opiniones expresadas son de la exclusiva responsabilidad de su autor
y pueden no coincidir con las de la Organización.

85-12-1990

I N D I C E

	<u>Págs.</u>
I. NECESIDAD DE UN NUEVO ENFOQUE	2
II. LINEAMIENTOS DE UN ENFOQUE ALTERNATIVO: ASPECTOS ESTRUCTURALES E INSTRUMENTALES DEL COMERCIO EXTERIOR	7
1. Campos de desarrollo prioritario y las ventajas comparativas dinámicas	7
2. Selectividad resustitución y factores de consumo	11

América Latina enfrenta una etapa crítica de su desarrollo. Sus perspectivas son de un prolongado período de estrangulamiento externo. Este surgió a la superficie a inicios del decenio, enmarcado por dos características sobresalientes. Una fue el intenso acostumbramiento de las economías Latinoamericanas a una gran abundancia de recursos externos, frente a la cual las estructuras de producción y consumo se fueron acomodando. La otra característica es la acentuación durante los años setenta del "financierismo" en desmedro del desarrollo productivo.

Desde la emergencia de la crisis los países de la región han estado efectuando ajustes en los cuales han predominado los rasgos recesivos, regresivos y una notoria pérdida de autonomía nacional. No se trata sólo, ni siempre de un enfoque consciente equivocado. En muchas ocasiones más allá de la efectiva restricción externa, responde a la ausencia de un enfoque integral y coherente apropiado a las nuevas condiciones estructurales internas y externas, vigentes en la actualidad y, previsiblemente en los años venideros.

En esta nota perseguimos propósitos muy modestos. En la sección I se examina, brevemente, dónde estamos en términos del conocimiento. Por una parte, se considera el lastre impuesto por el enfoque monetarista durante los años setenta. Por otra se recoge la herencia constructiva disponible por parte del estructuralismo y de las teorías del desarrollo que recogen elementos neoclásicos y postkeynesianos. El examen se efectúa bajo el prisma de la búsqueda explícita de la trilogía de desarrollo económico, equidad y autonomía nacional.

En la sección II se esbozan algunos elementos que nos parece debería poseer un enfoque alternativo de inserción externa, cuya principal característica sería la búsqueda de una interdependencia selectiva.

I. NECESIDAD DE UN NUEVO ENFOQUE

Es altamente probable que los países en desarrollo enfrenten mercados externos poco dinámicos, con un acceso no expedito y con significativos signos de inestabilidad en los rubros competitivos con la producción local de los países importadores. Las proyecciones sobre la evolución del comercio internacional realizadas por diversas instituciones anticipan una expansión modesta para los próximos años. Las perspectivas menos halagueñas serían agravadas por dos conceptos. Primero, la probabilidad de que la reactivación en las economías desarrolladas contenga sesgos contra las exportaciones de las naciones semiindustrializadas. Diversos estudios señalan que la recuperación en aquellos países no lograría retornar al alto nivel de empleo de que gozaron en los decenios precedentes. Esta situación contribuiría a entorpecer el acceso de las exportaciones de manufacturas de los países semindustrializados, que son relativamente intensivas en el uso de la mano de obra. Segundo, habría muchos más países en desarrollo procurando exportar a los mercados de los países industrializados. Estas dos tendencias se manifestarían en dificultades de acceso a los mercados y en inestabilidad. La consecuencia natural de esta situación sería un incremento del papel que las negociaciones y el poder político desempeñan en el logro de un mayor acceso a los mercados. Por otra parte, creemos que las condiciones vigentes en los mercados de los países desarrollados constituirán un factor que promoverá la reactivación de proyectos de integración y cooperación Sur-Sur.

A su vez, en el ámbito financiero, no cabe pensar en un retorno en el futuro previsible a una situación de abundancia de fondos crediticios privados y tasas de interés reales negativas o cercanas a cero. Hasta ahora los países deudores han soportado una pesada carga. América Latina ha remesado en términos netos cerca de US\$ 46 mil millones a los bancos acreedores en el bienio 1983-84. Esa situación es arbitraria e insostenible y debe modificarse radicalmente.

No obstante, al margen de los cambios que tengan lugar en el sistema financiero internacional, los países en desarrollo se verán obligados a operar con un caudal de recursos financieros considerablemente menor que el que recibieron hasta 1981. Junto con el menguado dinamismo previsto para los mercados de exportación de manufacturas, el estrangulamiento financiero plantea un difícil desafío. Resulta claro que la superación del estrangulamiento externo requiere una reestructuración de las formas de relación con el exterior. Se requiere una relación económica internacional que favorezca la equidad interna y la autonomía de las políticas públicas, y que impulse de manera deliberada el desarrollo nacional.

De diversas maneras, frente a la emergencia de la crisis en 1982, los países han adoptado dos tipos de políticas. Por una parte, han restringido la demanda agregada. Por otra, han intentado reasignar el gasto hacia los bienes nacionales; para ello han recurrido a las devaluaciones cambiarias y a diversos mecanismos para reducir las importaciones. En general, para lo último se han utilizado medidas de emergencia, sin criterios explícitos que las hagan compatibles con un programa de reestructuración de mediano plazo.

La situación guarda cierta similitud con el camino seguido por América Latina en los años cincuenta. Sin embargo, en aquella ocasión, el desafío era menor y la región se encontraba en un nivel de desarrollo económico y social inferior. En las actuales condiciones se requiere un diseño más elaborado y selectivo.

En la experiencia de los años cincuenta hay algunos aspectos que por lo común concitan un reconocimiento mayoritario como defectos de aquella etapa. En primer lugar sobresale la falta de selectividad de las políticas sustitutivas. La protección tendió a ser indiscriminada, sin incorporar en la determinación de su nivel y su estructura objetivos explícitos del desarrollo nacional. Dos casos notorios se refieren a la ausencia del empleo productivo entre las variables tomadas en consideración y a la segmentación promovida entre la manufactura por un lado y la agricultura y la minería por el otro.

En segundo lugar se destaca la despreocupación por la producción de exportables, y por los efectos negativos sobre éstos que provocaban la protección indiscriminada a los sustitutos de importaciones y los recurrentes atrasos a que era sometido el tipo de cambio real. Con frecuencia ocurrió efectivamente una segregación entre la SI y las exportaciones con la que se desperdició la oportunidad de generar divisas en forma más estable y económica. Esa discriminación fue consecuencia no de la protección en sí sino de la arbitrariedad y de los excesos que la caracterizaron. En términos globales los excesos del librecambismo en la otra dirección han resultado ser aún más negativos como se constata en el Cono Sur.

En tercer lugar surgen las deficiencias que revistió el comportamiento de las empresas públicas. Ello obedeció a la falta de objetivos y de normas de regulación para lograr un funcionamiento dinámico y eficaz de estas empresas. Un Estado que sea activo en la producción requiere, por supuesto, contar con empresas públicas eficientes y dinámicas. Confiar en que éstas por el mero atributo de ser públicas operarán en forma eficaz puede resultar tan reñido con la realidad como el supuesto ortodoxo respecto a la eficiencia natural de las empresas privadas. En consecuencia, reviste primera prioridad la identificación de criterios, normas y controles que empujen a las empresas a operar en forma eficiente y dinámica.

Una respuesta en el campo de los enfoques teóricos fue la del monetarismo global. Este promovió la liberalización indiscriminada de las importaciones y de las mercasos financieros internos, la privatización de la deuda externa y de empresas públicas; en el ámbito cambiario propugnó el enfoque monetarista de balanza de pagos y la fijación (congelación) de los tipos de cambio. Estas propuestas se aplicaron con diversos grados a través de la región, pero alcanzaron gran intensidad en el Cono Sur, en particular en Chile después del golpe de 1973.

Uno de los rasgos más distintivos del enfoque monetarista ha sido su "globalismo" y el desconocimiento de los problemas de carácter estructural.

Hace tabla rasa con los avances que se habían registrado en el pensamiento económico en relación a la heterogeneidad estructural y a las segmentaciones de mercados. A pesar de su disfuncionalidad para el desarrollo latinoamericano, el enfoque monetarista adquirió una posición predominante en varios países de la región. Su influencia estuvo asociada al carácter del endeudamiento externo y a su gran magnitud, y al hecho de que fue el pensamiento predominante en los gobiernos de los Estados Unidos y Gran Bretaña y en ciertos medios académicos e instituciones internacionales. Luego de la emergencia de la crisis y de los problemas asociados al tipo de ajuste que se ha estado realizando, hay cada día más conciencia respecto de lo inadecuado del enfoque monetarista.

El retorno mecánico a políticas como las aplicadas en los decenios precedentes, tampoco parece apropiado. Ya se señaló que hubo defectos serios y que en los años ochenta las economías latinoamericanas han avanzado más en su industrialización, no obstante los retrocesos recientes. Por ello requieren políticas ajustadas a las nuevas condiciones internas y externas imperantes.

En la búsqueda de un nuevo paradigma no se comienza desde cero. Nos parece que muchos aspectos heredados del pensamiento estructuralista desarrollado en los años cincuenta para adelante mantienen gran vigencia. La existencia de heterogeneidad estructural en las economías nacionales y en la mundial, la presencia de desequilibrios múltiples y profundos, el rol fundamental de las variables institucionales, entre otros aspectos, son de gran significación. El estructuralismo adoleció, sin embargo, de dos insuficiencias. Una fue la despreocupación por el manejo de las variables macroeconómicas de corto plazo: los espacios de maniobra en lo referente a los déficit fiscales y la liquidez monetaria ocuparon un lugar secundario en el pensamiento estructuralista. No se pasó de manera sistemática del diagnóstico del origen de los desequilibrios al terreno de las políticas de regulación adecuadas. La otra limitación se ubicó en la debilidad de la reflexión en las políticas de mediano plazo, que conectaran los objetivos

nacionales de desarrollo y la planificación.

Los criterios de regulación del comercio exterior, mecanismos de impulso de la inversión, generación de empleos productivos, control de la inversión extranjera, organización del sistema financiero, ocuparon un espacio secundario en el desarrollo del pensamiento estructuralista. Sin dudas, éste influyó en los avances que se alcanzaron en la aplicación de políticas públicas en estas áreas. No obstante, no hubo un esfuerzo sistemático de elaboración de políticas económicas que acompañaran al diagnóstico estructuralista. Los avances, que los hubo, fueron parciales, sin constituir una preocupación central.

Luego del retroceso experimentado bajo el peso del monetarismo, a nuestro juicio corresponde retomar la tradición estructuralista, incorporándole una preocupación sistemática por el diseño de políticas económicas. Los equilibrios macroeconómicos, la coordinación del corto con el largo plazo, la concertación entre sectores públicos y privados, la construcción de estructuras productivas y de gestión que tengan incorporadas en sí una mayor igualdad, y consideraciones respecto de estrategias y políticas que posibiliten una mayor autonomía nacional, son aspectos que poseen gran relevancia. Es lo que puede denominarse "neo-estructuralismo".

En la sección siguiente abordamos brevemente algunos de los aspectos más relacionados con el sector externo.

II. LINEAMIENTOS DE UN ENFOQUE ALTERNATIVO: ASPECTOS ESTRUCTURALES E INSTRUMENTALES DEL COMERCIO EXTERIOR 1/

El rasgo distintivo de estrategias y políticas neoestructuralistas deben ser su selectividad y su propósito de influir deliberadamente en la economía. Ello marca una distinción esencial con el globalismo y la supuesta "neutralidad" del enfoque neoliberal. El mencionado rasgo distintivo que remos ilustrarlos con el examen de dos grupos de aspectos. Uno se refiere a la selección de áreas de desarrollo productivo prioritario, que involucra una acción directa del gobierno central sobre el mercado. El otro grupo se refiere a políticas que actúan por intermedio de la regulación del sistema de precios. Se examina cómo la heterogeneidad estructural y las segmentaciones recomiendan un diseño distinto de las correspondientes políticas de comercio exterior.

1. Campos de desarrollo prioritario y las ventajas comparativas dinámicas

El uso ingenuo del concepto de "ventajas comparativas" que hace el pensamiento ortodoxo liberal no justifica el rechazo del concepto mismo. El está asociado a la "eficiencia" y ésta consiste sencillamente en la capacidad de lograr los objetivos que uno se propone. En consecuencia, lo que se requiere es redefinir el concepto y su utilización, de manera que recoja eficazmente los objetivos y las características de la sociedad en que se a-

1/ La serie de Lecturas de El Trimestre Económico, que dirigió en forma excelente Oscar Soberón, contiene muchas valiosas contribuciones de autores que se insertan en la tradición estructuralista o neo estructuralista.

Los tópicos cubiertos en esta sección han sido abordados en mayores detalles por el presente autor en el texto Economía internacional: teorías y políticas para el desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1979; en "Estrategia de apertura externa selectiva", Reconstrucción económica para la democracia, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1983 y El Trimestre Económico N°203, julio-septiembre de 1984. Véase también la colección de ensayos de diversos autores Hacia un nuevo orden económico internacional: temas prioritarios para América Latina, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

plique. Es lo que suele llamarse ventajas comparativas dinámicas y sociales (VCD)

El enfoque ortodoxo postula su rechazo a una estrategia de desarrollo que sea impulsada activamente por el sector público y la identificación por éste de sectores "estratégicos". Por lo contrario, sostiene que las ventajas comparativas de mercado, que supone que son claramente identificables en la práctica, deben ser las determinantes únicas de la asignación de recursos. Dos problemas importantes surgen frente a este planteamiento. Por una parte los mercados contienen distorsiones. El ejemplo más flagrante en América Latina es la desocupación de la mano de obra; es a todas luces conveniente intervenir en el mercado para promover una mayor ocupación productiva, y ello no se logra eficazmente con sólo subsidios al uso de mano de obra. En segundo lugar, las ventajas comparativas son en muchos casos difíciles de identificar, porque contienen un componente adquirible que es mucho más importante que el natural. Esto resulta especialmente válido para la industria manufacturera, pero también lo es en determinados rubros de la agricultura, la minería, la comercialización internacional, los servicios de ingeniería, etcétera.

En las economías en proceso de cambio la visualización de las ventajas comparativas no constituye una variable generalizadamente definida y conocida, salvo en los casos de bienes cuyas ventajas están basadas: i) en recursos naturales, clima y ubicación geográfica privilegiados, o ii) en alguna cualidad ya adquirida (tecnología cautiva, calificación excepcional del personal). Estos casos están lejos de cubrir la totalidad de las actividades eventualmente productivas. Por lo contrario, hay numerosos proyectos cuyos costos o beneficios dependen de manera significativa de las economías externas o de escala o de especialización que estén en condiciones de aprovechar, y de los mercados con que cuenten ^{1/}. Es probable entonces que las ventajas comparativas sean en estos casos difusas, y que el mercado esté incapacitado para entregar por sí solo una respuesta única y óptima. Entonces la estructura productiva resulta distorsionada y el volu-

^{1/} Téngase presente, por ejemplo, las persistentes diferenciales de precios que se han registrado entre mercados de países industrializados en los años ochenta. La posición competitiva del exportador del país en desarrollo dependerá entonces del país a cuyo mercado logre acceso.

men de inversión inferior al potencial. En breve, se obtiene una asignación ineficiente de un volumen de recursos subóptimos.

En estos casos de ventajas "difusas" corresponde un papel insustituible a la autoridad económica, como agente seleccionador de familias de productos o complejos estratégicos en los cuales se deben concentrar los esfuerzos de generación de externalidades dinámicas, aprovechar economías de escala y buscar mercados exteriores. Hay dos opciones frente a la de estado activo. Ellas son la concentración y la selectividad en los esfuerzos por intermedio de un papel protagónico de las corporaciones transnacionales o de un número reducido de grandes grupos económicos nacionales. La primera opción es antagónica al objetivo de autonomía nacional y desarrollo con perfiles propios, y la segunda se contrapone a los objetivos de equidad y de desarrollo democrático.

En las situaciones en las que las ventajas comparativas obedecen fundamentalmente a atributivos adquiribles la eficiencia exige selectividad y concentración de esfuerzos. Esta opción, en consecuencia, difiere del enfoque ortodoxo en cuanto procura poner en marcha un proceso deliberado de fomento de la producción, y difiere del enfoque tradicional de sustitución indiscriminada de las importaciones en cuanto se trata de un esfuerzo selectivo y coordinado en diversos frentes, y le otorga un papel también estelar a las exportaciones.

Algunos criterios de selección serían: enfocar la atención en actividades con "ventajas comparativas adquiribles" y con eslabonamientos y efectos multiplicadores dinámicos significativos en los ámbitos productivos o distributivos. Un aspecto prioritario en este sentido debe ser la capacidad de generar empleo por parte de las actividades en cuestión.

La selección de campos debe ser acompañada por una serie de acciones concertadas de los sectores público y privado. En efecto, la rentabilidad de una planta está subordinada a la eventual instalación de otras que la complementen, en especial en el caso de zonas de menor desarrollo. La complementación incluye la producción de servicios comunes, la oferta de insu

mos, la creación de canales de comercialización y de difusión del conocimiento y la negociación para lograr acceso a mercados externos. La programación de inversiones --en el sentido de seleccionar una familia de productos afines cuya elaboración se proyecta promover en forma coordinada- y la concentración del apoyo del Estado contribuye a suministrar a cada inversionista un marco económico más definido. En efecto, la programación conjunta de la familia de productos --aun cuando las actividades de inversión sean realizadas por diferentes empresas públicas o privadas en sus diversas formas de gestión y propiedad-- permite visualizar con mayor precisión que en un mercado sin regulación la presencia y la magnitud de las economías externas dinámicas.

Naturalmente un inversionista público aislado puede experimentar las mismas dificultades. Lo esencial del argumento reside entonces no en la eficiencia relativa de empresarios públicos y privados, lo que depende de otras consideraciones, sino en que en el contexto descrito la operación del mercado ciertamente no es la óptima. En consecuencia hay terreno para interferir en él, aun con cierto margen de error, acrecentando no obstante su eficiencia. La intervención sobre el mercado está dirigida tanto a contribuir a perfilar mejor las "ventajas comparativas" como a generarlas, en sectores en los cuales éstas dependen principalmente de atributos que son adquiribles en la especialización productiva misma o mediante la selección de esferas de especialización.

En síntesis, ante la presencia de externalidades dinámicas y de economías de escala y de especialización reviste gran importancia la acción por se de seleccionar campos donde concentrar la inversión, el desarrollo institucional y la infraestructura industrial. Cuanto mayores sean las externalidades y las economías de especialización, más difusas tienden a ser las "ventajas comparativas" y mayor la necesidad de intervenir en el mercado. Incluso la selección al azar, siempre que se realice entre los campos de actividad donde los componentes dinámicos adquiribles son significativos, puede contribuir a generar eficientemente "ventajas comparativas" y a brindar mayores oportunidades de inversión. La evidencia proveniente de los países semindustrializados que han logrado un crecimiento sostenido

apoya esta hipótesis, en contraste con las limitaciones que exhiben el proteccionismo indiscriminado y la liberalización irrestricta.

2. Selectividad resustitución y factores de consumo

La selectividad del desarrollo industria- es fundamental para su expansión sostenida y para que el desarrollo nacional se vea lubricado por el impulso exportador.

Se requiere un esfuerzo sistemático de reflexión acerca de los criterios más apropiados para identificar ventajas comparativas adquiribles, y los medios más idóneos para transformarlas en adquiridas, presencia de variadas formas de heterogenidad estructural.

El sistema de precios puede jugar un papel muy importante como instrumento de planificación y coordinación. Luego de efectuadas decisiones estratégicas tales como la selección de un área productiva, restan innumerables decisiones sobre tecnología, escala de producción, abastecimiento de bienes intermedios, en las que los precios relativos deben desempeñar un rol. La forma en que se refieren variables como el perfil arancelario, las tasas de interés y el tipo de cambio es determinante de la coherencia o contraposición entre diferentes objetivos y plazos.

La estructura de la producción influye sobre el nivel de empleo productivo, sobre el grado de igualdad o diferenciación de patrones de consumo, sobre la estructuración regional de la producción y sobre la integración de las nuevas producciones a la economía nacional o a la mundial.

Resulta evidente que las economías latinoamericanas en general requieren acometer cambios estructurales muy profundos, más de fondo que los que fueron necesarios en las décadas anteriores. Esta necesidad se encuentra asociada al acostumbramiento que se fue produciendo en los mercados nacionales a la situación externa imperante en los años setenta.

Las economías nacionales deberán habituarse ahora, por el contrario, a funcionar con una menor disponibilidad de divisas. Por otra parte, el carácter de los desafíos que se visualizan para el futuro obligará al Esta-

do a asumir en varios países de la región, al margen de consideraciones ideológicas, en respuesta a imperativos pragmáticos, un rol mucho más vigoroso en la conducción del proceso económico. Esto reabrirá la necesidad de diseño de normas que mejoren la eficiencia de las actividades públicas y que posibiliten su control social. La región en su conjunto, asimismo, tendrá que abocarse a una nueva fase de sustitución de importaciones, una vez más bajo el peso de las circunstancias. Naturalmente, resultará determinante la forma como se encauce este proceso. Si se intenta reeditar en forma mecánica la experiencia de los años cincuenta, con toda su improvisación, lo más probable es que los resultados terminen siendo menos favorables que por aquel entonces, ya que la región en su conjunto se encuentra hoy en un estado más avanzado de industrialización, por lo cual la selectividad y coherencia es más necesaria.

En este contexto, debería operarse un cambio apreciable en los patrones de consumo imperantes en la región. En el decenio pasado hubo una tendencia muy marcada a imitar en este terreno a las naciones industrializadas. La imitación se vio favorecida por la enorme afluencia de recursos externos, que se destinaron en alto porcentaje, como ya hemos visto, a financiar un consumo artificial para lo que son los niveles promedios de ingreso en la mayoría de los países. Las importaciones que afluyeron en grandes cantidades a la región eran en su mayor parte características del nivel y la estructura de consumo de sociedades industrializadas, con ingresos 5 ó 10 veces superiores a los de las naciones latinoamericanas.

Ya esas importaciones han caído drásticamente y lo más probable es que permanezcan en el deprimido nivel actual a causa de la enorme estrechez de divisas que se seguirá afrontando. Este factor externo puede contribuir en forma indirecta en favor de una estructura de consumo más igualitaria. La composición misma de la oferta, en respuesta a la escasez de divisas, dejará de ser tan compleja y amplia en términos cualitativos. Sin embargo, en ausencia de una política deliberada, el resultado puede ser la consolidación de la concentración actual.

¿Queremos con el proceso de resustitución de importaciones reproducir, ahora con producción nacional, la estructura de consumo de las naciones industrializadas que por algún tiempo tuvieron algunos grupos sociales merced a las importaciones y, en definitiva, a la gran afluencia de crédito externo? ¿O se desea más bien poner el acento, en esta fase inevitable de resustitución, en los sectores que producen para satisfacer las necesidades básicas de la población? Por diversas razones, técnicas y de carácter ético, la alternativa conveniente es la segunda. Las experiencias neoliberales en varios de los países durante los últimos años han dejado en evidencia que para promover una mayor igualdad, no es posible ignorar lo que sucede con la estructura productiva y concentrarse únicamente en programas de erradicación de la extrema miseria o en algunas líneas de subsidios. Tal vez dichos instrumentos sean eficientes y suficientes en otras sociedades, cuyos niveles de ingreso son muy superiores a los nuestros y que registran grados de desigualdad muy inferiores. Pero en las economías latinoamericanas resulta ineludible, a mi juicio, promover una menor dispersión en la composición del consumo. Y una estructura de la producción concordante con ella.

