

**estrategias  
alternativas  
de  
desarrollo  
en américa  
del sur**

FLACSO - Biblioteca

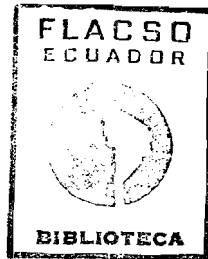
980  
E88...

REG. 17362  
CUT. 15259  
BIBLIOTECA - FLACSO

D.L. No. 4-1-511-87

IMPRESO EN LA PAZ-BOLIVIA  
JUAN DE LA RIVA No. 1435  
CASTILLA 20436  
TELEFONO 362049

Impreso en Bolivia  
Printed in Bolivia



## INDICE

	Pág.
INTRODUCCION Y AGRADECIMIENTOS .....	7
PRESENTACION .....	9
MARCO EXTERNO, ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y AJUSTE ESTRUCTURAL <b>Oswaldo Rosales (ILPES)</b> .....	15
AJUSTE ESTRUCTURAL CON EQUIDAD: PROPUESTA DE POLITICA <b>Alvaro García (PREALC)</b> .....	63
SEGURIDAD ALIMENTARIA, CAMPEINADO Y AGROINDUSTRIA <b>Alexander Schejtman (CEPAL/FAO)</b> .....	105
EL ROL DEL ESTADO EN LA NUEVA ECONOMIA VENEZOLANA <b>Gerver Torres (COPRE)</b> .....	149
BOLIVIA: OPCIONES DE INSERCIÓN COMERCIAL EXTERNA Y DE POLITICA INDUSTRIAL ALTERNATIVA <b>Horst Grebe (FLACSO - Bolivia)</b> .....	203
EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS: DESAFIOS, OPCIONES Y ACTORES <b>Alberto Couriel (Ex-CINVE-Uruguay)</b> .....	231
LA ESTRATEGIA ECONOMICA DE PERU <b>César Ferrari (Perú)</b> .....	269

## INTRODUCCION Y AGRADECIMIENTOS

El objetivo central que movió al ILPES a proponer este Seminario a las diversas entidades organizadoras y patrocinantes, fue el de retomar la preocupación por el desarrollo y por los temas del mediano plazo que habían caracterizado el pensamiento económico de la región en décadas precedentes. Esta preocupación resulta más urgente en un momento en que las propuestas tradicionales para enfrentar los desafíos de la deuda externa, de ajuste y crecimiento dan claras señales de agotamiento y en que las tendencias de la economía internacional se muestran particularmente hostiles para los requerimientos de los países en desarrollo.

La reciente reunión de la CEPAL en México (enero-1987), al comprobar que el resultado de las políticas ortodoxas de ajuste ha conducido en muchos de nuestros países a un deterioro en el aparato productivo que compromete seriamente su reactivación sostenida, llamaba a un rescate urgente de la capacidad de crecer y de transformar nuestras economías, a partir de un esfuerzo sistemático y deliberado por parte de los gobiernos y sociedades civiles para promover el desarrollo. Reconociendo la pluralidad de esfuerzos nacionales y la diversidad de estrategias posibles para dicho esfuerzo, el documento presentado por la CEPAL a dicho evento concluía en que los escenarios más apropiados para dicha tarea serían aquellos que permitan la movilización de las energías sociales tras proyectos de renovación nacional en marcos democráticos y participativos.

Lo anterior constituye una adecuada descripción de las principales inquietudes presentes en el Seminario. En un ambiente de creciente interdependencia económica, con severas restricciones financieras y comerciales sobre el diseño de las políticas públicas nacionales, resulta claro que la renovación del crecimiento y del desarrollo, exigen un particular esfuerzo de reflexión en ámbitos tales como la inserción en la actual economía internacional, el rol del Estado en un desarrollo alternativo, la articulación y desempeño de los diversos actores

sociales y las relaciones entre sectores productivos, por mencionar algunos de los temas examinados en este Seminario.

Cualquiera sea la evolución futura de las políticas económicas internas, los países de la región deben readecuarse a los cambios estructurales que están aconteciendo en la economía internacional. Esta exigencia -lo mismo que la forma en que se encare el tema de la deuda externa- puede abordarse con distintas estrategias, y por cierto, con diversas repercusiones sociales. De allí entonces el interesante debate sobre alternativas en materia de estrategias de desarrollo que empieza a gestarse en la región.

El propósito de este Seminario fue recoger parte de ese debate, fomentar el intercambio de experiencias nacionales y dar origen a un libro que facilite la difusión del pensamiento reciente sobre desarrollo latinoamericano.

Se contó para ello con el valioso apoyo de la oficina del PNUD en La Paz y del ILDIS. Vayan pues los agradecimientos para el señor Timothy Painter, Representante Residente del PNUD en Bolivia y para la señora María Eugenia Carrión, funcionaria de esa representación, así como para el señor Heidulf Schmidt, Director del ILDIS, sin cuya concertación de esfuerzos, lo anterior no hubiese sido posible.

Del mismo modo, los sinceros agradecimientos para el señor Carlos Guzmán Córdova, Director General del Postgrado de la Universidad Mayor de San Andrés, en cuyas aulas se llevó a cabo el Seminario, beneficiándose con la cordial hospitalidad de dicha casa de estudios y con el estimulante desafío intelectual de los participantes del Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES) de dicha Universidad.

Cabe una mención especial al trabajo eficaz y generoso de Horst Grebe antes, durante y después del Seminario, lo que permitió lograr un evento de singular nivel y su posterior edición en el presente libro. La relevante categoría académica de Horst Grebe y la de Alberto Couriel, presentes ambos durante todo el transcurso del Seminario, permitió desarrollar el evento en un ambiente de excelencia profesional y de profundo conocimiento de la realidad latinoamericana. A ellos dos los más sinceros agradecimientos.

## PRESENTACION

*El Seminario contó con la participación de expositores de CEPAL, ILPES, FLACSO, PREALC y con la presencia de conferencistas nacionales de Bolivia, Perú, Venezuela y Uruguay.*

*La partida estuvo a cargo de Osvaldo Rosales (ILPES), a quien correspondió la presentación del tema: "Marco externo, estrategias de desarrollo y ajuste estructural". Se examinan allí críticamente las recientes propuestas sobre ajuste estructural, poniendo de relieve los conflictos de estas propuestas con la teoría económica, con las tendencias de la economía mundial y con las propias experiencias de desarrollo en países de industrialización reciente. Se pone especial énfasis en el rol del Estado en las estrategias de industrialización y de comercio exterior, en la medida que el único ajuste estructural funcional a las necesidades del desarrollo latinoamericano es aquel que permita una transformación de su aparato productivo y una inserción menos vulnerable en la economía internacional. En ese sentido, se propone una noción de "cambio estructural" que recoge las ideas básicas del pensamiento económico latinoamericano y que conduce a una urgente recuperación de los niveles de inversión y crecimiento, dirigiendo el esfuerzo productivo hacia una inserción selectiva en la economía mundial. Se rescata aquí la experiencia de países de industrialización reciente en los cuales se comprueba la existencia de un papel rector del Estado en la adopción de las líneas estratégicas del desarrollo, una alta complementariedad entre planificación y mercado y una eficaz combinación de políticas de protección del mercado interno y de promoción de exportaciones.*

*El artículo siguiente corresponde a Alvaro García (PREALC), quien se preocupa de las condiciones necesarias para un desarrollo con equidad, en el marco de las actuales restricciones que enfrentan las economías de la región. En su trabajo "Ajuste estructural con equidad: propuesta de política",*

*García pasa revista a las condicionantes de mediano plazo de los desequilibrios estructurales de las economías latinoamericanas: su especialización comercial empobrecedora, la heterogeneidad y vulnerabilidad en la estructura productiva y la distribución concentrada del ingreso. De allí se deriva que un desarrollo con equidad exige un proceso de transformaciones que aborde simultáneamente los tres déficit que enfrentan los países de la región: el externo, el de inversión o crecimiento y el social o de pobreza. Cuantifica estos tres tipos de deuda para un grupo de países latinoamericanos, formulando un modelo que estima las magnitudes de estos déficit como porcentaje del PIB y que ayuda a discutir la viabilidad de atención simultánea de estos tres tipos de deuda. La conclusión general, más allá de diferencias nacionales, es que los países tienen que establecer prioridades en la atención de estos desequilibrios. Culmina el trabajo con una propuesta de ajuste expansivo que readecúe la estructura productiva y que permita un crecimiento más autosostenido y equitativo. Para ello, la propuesta se preocupa de materias como la política de inversión y de composición del crecimiento, políticas de empleo productivo y de superación de la pobreza y políticas de distribución del ingreso.*

*A continuación, se examinó el tema de las políticas agrícolas, con particular referencia a la seguridad alimentaria y a las políticas hacia el campesinado. Estuvo bajo la responsabilidad de Alexander Shejtman (CEPAL-FAO), quien llamó la atención sobre el alto peso relativo que tiene el campesinado en la provisión de alimentos para un conjunto de países latinoamericanos. De allí se infiere la necesidad de políticas específicas de apoyo a este sector como eslabón decisivo de cualquier política de seguridad alimentaria. Shejtman alude en su artículo "Seguridad alimentaria, campesinado y agroindustria" a la importancia de políticas de descentralización que permitan una mayor participación del campesinado en el diseño y ejecución en las diversas fases del proceso agrícola, así como por una distinta articulación entre la agricultura, la industria y los servicios, abandonando las tradicionales visiones sectoriales por enfoques que privilegien*

las articulaciones y los enlaces entre los diversos sectores. De este modo, las políticas de desarrollo agrícola, sin perder su especificidad, se insertan de un modo más funcional en el debate sobre opciones de especialización productiva. Un interesante corolario de esta propuesta es que las tareas de industrialización no aparecen desligadas de la atención a la agricultura, eslabón débil en el proceso latinoamericano de industrialización.

La presentación de Gerver Torres (COPRE, Comisión Presidencial de Reforma del Estado, Venezuela) versó sobre "El rol del Estado en la nueva economía venezolana". Torres examina la información y los trabajos disponibles sobre tamaño del sector público y crecimiento económico, concluyendo en que la evidencia empírica, lejos de descartar una importante asociación entre tamaño del sector público y crecimiento económico, tiende a confirmar que el desarrollo económico se relaciona con un rol activo del Estado en el diseño y gestión de las políticas que posibilitan el crecimiento. Ciertamente no se trata de cualquier Estado sino de uno más eficiente, selectivo y descentralizado que en el caso latinoamericano es típico, y en ese sentido, Torres avanza algunas propuestas en orden a incrementar la capacidad efectiva del sector público para formular y ejecutar la política económica. El autor señala cómo este tema se liga desde el inicio con consideraciones políticas e institucionales que se orientan a fortalecer el contexto democrático en que se desenvuelve el proceso de política económica. En el marco de esas preocupaciones, concluye su trabajo con un listado de sugerencias, con especial énfasis en el caso venezolano, que resume en su propuesta: "pasar del Estado para la distribución hacia un Estado para la producción". Esto significa, un Estado que intervenga más selectiva y estratégicamente, mediante mecanismos compatibles con el mercado; que flexibilice los procesos económicos; que promueva la competencia; que desconcentre y descentralice la economía; que promueva la competitividad internacional y que articule la política económica y la política social.

Seguidamente Horst Grebe (FLACSO) expuso el tema "Bolivia: Opciones de inserción comercial externa política indus-



*trial alternativa ". En su trabajo, Grebe reseña sintéticamente los rasgos fundamentales de la crisis económica en Bolivia, destacando las dificultades emergentes del agotamiento del patrón de desarrollo estructurado en torno a la producción minera. Sobre esa base, se intenta luego señalar los elementos de un esquema de crecimiento económico y desarrollo democrático, fincado en un proceso activo de reinserción en el comercio internacional a partir de un modelo alternativo de industrialización. Esta propuesta parece diferir sustancialmente de los enfoques neoliberales de política económica que predominan en algunos países de la región, y de un tiempo a esta parte, también en Bolivia.*

*La presentación de Alberto Couriel "El diseño de estrategias alternativas: desafíos, opciones y actores" constituyó una suerte de resumen de las presentaciones y de los debates de los días precedentes. Couriel sistematizó los desafíos de corto y mediano plazo, deteniéndose, en el primer caso, en la tesis de la co-responsabilidad de la deuda y en las posibilidades de reactivación en un marco alternativo de política económica y, en el segundo, en la transformación de la estructura productiva y en la búsqueda de una inserción internacional dinámica. Más adelante, en el tema de los agentes económicos y sociales, Couriel documenta ampliamente el tema de la concertación y de las alianzas, acudiendo a la experiencia uruguaya reciente, la que le es muy cercana, habida cuenta de su propia participación en la mesa de concertación y en el debate de política económica en el Uruguay post-dictatorial.*

*La exposición de César Ferrari, Director Técnico del Instituto Nacional de Planificación de Perú, cerró el Seminario con la expresión concreta de un país que intenta una estrategia alternativa. En su disertación, el Vice-Ministro de Planificación puso de relieve la novedad del diagnóstico y del diseño de política económica en la actual administración. Se refirió a la "planificación esencial", como aquella en que -junto con la gestión de los agregados económicos, al estilo de la planificación indicativa- se aspira a un manejo de los precios básicos (salarios, tasa de interés y tipo de cambio) en armonía con la modificación de la estructura productiva en el mediano plazo.*

*Ferrari destacó los buenos resultados de la economía peruana en el año 1986, señalando cómo ello obedecía, en última instancia, a la aplicación de una política económica distinta a la ortodoxia en boga. Los principios fundamentales de la política económica aplicada por Perú, los resumió Ferrari en los siguientes: concertación entre los agentes económicos y sociales para generar un marco estable de desarrollo; independencia decisional, para que las decisiones se ajusten a los intereses nacionales y, finalmente, la convicción que el desarrollo en Perú se hace sobre los propios recursos o sencillamente no se hará.*

*Estos tres principios, finalizando ya esta presentación, son una excelente síntesis del debate originado en el Seminario y señalan el camino por el que habrán de transitar nuevos trabajos sobre el urgente tema de las estrategias de desarrollo alternativo en América Latina. Contribuir preliminarmente a ese esfuerzo, coordinando trabajos y experiencias de diversos centros académicos e institucionales de la región, fue el objetivo de este evento. El objetivo habrá sido logrado, si esta publicación ayuda a motivar el debate sobre los temas aquí mencionados.*

*Oswaldo Rosales*

# MARCO EXTERNO, ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y AJUSTE ESTRUCTURAL

Oswaldo Rosales (ILPES)

## SINTESIS Y CONCLUSIONES

El éxito indudable de un número limitado de países de reciente industrialización (NIC's) en incrementar su participación en el comercio mundial, y particularmente en las exportaciones de manufacturas (ver cuadros 1, 2 y 3) ha inducido a que el debate sobre estrategias de desarrollo privilegie crecientemente el rol de las exportaciones. Ello se ha visto facilitado por el desencanto con las políticas de sustitución de importaciones y por el accionar de las agencias multilaterales de financiamiento que tienden a preconizar el paradigma del desarrollo exo-dirigido.

Resulta incuestionable que la región enfrenta el desafío de mejorar la calidad de su especialización, buscando una inserción nacional activa y más radicada en las áreas dinámicas del comercio internacional. Ello, en primer lugar, supone como requisito previo eliminar la sangría que representa la actual transferencia neta de recursos al exterior <sup>1/</sup>. De otro modo, no puede pensarse seriamente ni en reactivación sostenida ni menos en transformación de la estructura productiva.

La experiencia de diversos países en desarrollo conduce a concluir que el dinamismo exportador se asocia estrechamente

1/ En el período 1982-1986, América Latina ha transferido recursos netos al exterior por US\$ 132.000 millones, lo que hace una transferencia promedio anual de US\$ 26.400 millones. Como el ingreso promedio por habitante latinoamericano es de US\$ 1.800, ello significa que cada año de este período, la región ha transferido al exterior --básicamente a la banca acreedora-- el ingreso equivalente al de 14.7 millones de sus habitantes.

a la exportación de manufacturas. (Ver cuadro 4.) Por tanto, una política sostenida de exportaciones no puede verse aislada del diseño de la política industrial. En ese sentido, la necesidad de una nueva industrialización latinoamericana es crucial para ayudar a mejorar la competitividad, equilibrar la balanza industrial y otorgar mayor importancia a la promoción tecnológica y a la innovación, pilares de la competitividad en el mediano plazo.

Las economías de la región deberán enfrentar en los próximos años un inevitable ajuste estructural. Sin embargo, dependiendo del carácter pasivo o activo, agregado o selectivo de las políticas públicas de desarrollo, las consecuencias económicas y sociales pueden ser muy diferentes.

Está fuera de discusión que nuestras economías deberán orientar una mayor parte de sus recursos hacia las exportaciones y hacia la sustitución eficiente de importaciones. Ahora bien, esto puede darse en un contexto de crecimiento, de recuperación de la inversión y de diversificación de la estructura importadora, lo que sería un escenario favorable. Pero también puede darse un ajuste estructural -en el sentido de mutaciones en la estructura productiva- con una situación de estancamiento, de retroceso inversionista y de creciente especialización en exportaciones primarias. Este segundo escenario conduce a una especialización empobrecedora, a un ajuste regresivo que desarticula cada vez más el aparato productivo, que obliga a vivir pendiente de los ajustes de corto plazo en balanza de pagos, privilegiando la reducción de la demanda interna, con las inevitables secuelas recesivas.

Un elemento central en la propuesta neoliberal de ajuste estructural es la reducción del tamaño económico del Estado y el fomento de su creciente prescindencia en el ámbito económico, circunscribiendo su accionar a algunas políticas sociales y a la estabilidad de las políticas públicas (Balassa, 1986). La estabilidad de las políticas públicas, requisito crucial de desarrollo, no se entiende en esta propuesta como el resultado de la concertación de proyectos políticos de mediano plazo entre agentes sociales y económicos, sino como la

aplicación tecnocrática de reglas de política económica inspiradas en el enfoque de expectativas racionales. Esta concepción de la política económica en nada condice con las difundidas experiencias del Sudeste asiático, ni mucho menos con las características del actual orden económico internacional que exige altas dosis de flexibilidad y selectividad en la política económica para adaptarse a los shocks externos y para mejorar la propia inserción internacional.

La no-intervención económica del Estado, en todo caso, requiere ser acotada empíricamente. En efecto, en la práctica, el discurso neoliberal ha demostrado ser altamente compatible con una política de gestión estatal del mercado de trabajo como norma, y del sistema financiero en sus momentos de crisis.

En el mercado del trabajo, el discurso neoliberal -particularmente la experiencia chilena- se ha visto violentado por una práctica estatal que limita severamente la organización sindical y las reivindicaciones asalariadas. Sin duda, esto afecta la eficiencia global del sistema económico -ni qué decir de la equidad- y genera la existencia de "rentas económicas" para los empresarios, esto es, ganancias no asociadas a la productividad ni a la escasez relativa del factor capital.

En el caso de los sistemas financieros, la misma experiencia del Cono Sur -y la de otros países de la región que tienden a adoptar el discurso neoliberal- muestra el accionar decisivo de un Estado en rescatar el sistema financiero, evitando su quiebra. Ello se ha dado en un contexto de elevados subsidios al sistema financiero -compra de carteras vencidas, aval público de la deuda bancaria privada, aportes de capital- subsidios nada de transparentes, escasamente vinculados al fomento de la actividad productiva y ciertamente **no** dirigidos a favorecer a los sectores más pobres de la sociedad.

Bien puede hablarse entonces de un accionar también selectivo del Estado neoliberal. En este sentido, el debate debe apuntar a definir los beneficiarios netos de la selectividad económica del Estado, de acuerdo a la estrategia nacional de

desarrollo, compatible con el cambio estructural. Ello significa definir esa selectividad a través del debate nacional, estableciendo los vínculos funcionales entre el marco político y el diseño y gestión de la política económica. Estos subsidios y selectividad de la política económica pueden darse en un contexto autoritario o en uno democrático, en un sistema de comunicaciones sociales cerrado o en uno abierto, y ciertamente los resultados y beneficiarios serán distintos en cada caso.

## **A. Ajuste estructural y cambio estructural 2/**

Ciertamente existe una diversidad de capacidades nacionales para afrontar el ajuste estructural. Ello depende de la estructura del comercio exterior, de la estructura productiva y de la capacidad tecnológica, de las posibilidades del sector público y de la estructura y funcionamiento del sistema financiero, por mencionar sólo algunas de las grandes áreas involucradas.

En todo caso, si se aspira a una noción de desarrollo donde los objetivos centrales sean "crecer, transformar la estructura productiva, mejorar la distribución de los frutos del crecimiento, lograr un mayor grado de autonomía y disminuir la vulnerabilidad externa, y avanzar hacia sociedades participativas y democráticas" (CEPAL, 1986), resulta claro que no es posible esperar ajustes estructurales funcionales a esta estrategia en economías estancadas, con inversión decreciente y transfiriendo recursos netos al exterior 3/.

La discusión actual sobre grado de apertura de las economías no es sólo un debate macroeconómico. En el actual con-

- 2/ Las ideas de este capítulo son altamente tributarias de sugerencias de A. Couñel. De él proviene también la idea de recuperar y actualizar la noción de cambio estructural.
- 3/ Entre 1981-1985 el PIB por habitante ha caído en 8.6% y en 12.4%, si se excluye del cálculo a Cuba y Brasil, las economías de mayor crecimiento en la región. El deterioro en el coeficiente promedio de inversión es espectacular: en 1980 era de 23.7% sobre el PIB y en 1985 sólo de 15.9%, esto es, una caída de 1/3. En los casos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay, dicha caída es del 50% (CEPAL, 1986).

texto de interdependencia económica mundial, ello alude a las características del propio modelo de desarrollo. En ese sentido, el desafío de la región consiste en el diseño de estrategias capaces de fusionar los elementos de crecimiento, estabilización y reestructuración (Bradford, 1986), en presencia de un marco externo notablemente hostil a los requerimientos de los países en desarrollo.

En este sentido, la actual preocupación por el ajuste estructural es un reconocimiento de las trabas estructurales al desarrollo de nuestras economías, elemento central en el pensamiento estructuralista sobre el desarrollo que se ha venido originando en la región.

Dicho diagnóstico estructuralista sobre la región pone énfasis sobre tres áreas:

- i) un patrón de inserción comercial que conduce a una especialización empobrecedora;
- ii) un patrón productivo desarticulado y vulnerable, altamente heterogéneo que concentra el progreso técnico, incapaz de absorber productivamente el incremento de la fuerza de trabajo, y
- iii) una distribución del ingreso altamente concentrada y excluyente que evidencia la incapacidad del sistema económico para reducir significativamente la evolución de la pobreza extrema.

Estas tres áreas están altamente relacionadas y exigen un tratamiento integral y simultáneo. Ello es lo que se ha querido recoger en la economía del desarrollo en la región con la expresión "cambio estructural": la necesidad de conformar una estructura productiva que mejore la inserción comercial de nuestros países, que incremente la generación de empleo productivo, reduciendo la heterogeneidad estructural, de modo de mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza extrema.

Resulta obvio que, dadas estas preocupaciones, el cambio estructural no puede reducirse a maximizar el crecimiento. Se requiere una particular preocupación por: i) la composición de este crecimiento, ii) el carácter de las políticas tecnológicas, iii) el tipo de inversión, iv) el tipo de vínculo entre agricultura e industria, v) la composición del empleo, vi) el tipo de financiamiento, etc., por mencionar algunas de las áreas que califican al tipo de crecimiento compatible con el cambio estructural (ver García, 1987).

A estas alturas del debate resulta pertinente preguntarse: ¿qué ha pasado en los 80 con las trabas estructurales al desarrollo en América Latina? Si, como parece obvio, resulta que ellas se han acrecentado y combinado con inéditas restricciones coyunturales, entonces debe necesariamente concluirse en la necesidad de preocuparse por la economía política del cambio estructural.

Dicha economía política admite, como único contexto económico válido, uno de dinamismo y equidad. En lo político, la viabilidad del cambio estructural se refuerza en un escenario de concertación social en torno a un proyecto nacional de desarrollo.

Visto de esta forma, el ajuste estructural aparece como un subtema del cambio estructural, con lo cual el examen de la estabilidad de las políticas públicas, la lógica de decisión de los procesos de inversión y financiamiento, la estructura productiva, la inserción internacional y la institucionalidad de los mercados de factores, por ejemplo, deben examinarse bajo el marco más inclusivo de los impactos económicos, sociales y políticos del cambio estructural.

La CEPAL privilegia en un documento reciente esta óptica de análisis, al recordar que el desarrollo no es un proceso espontáneo; requiriéndose, por tanto, de un esfuerzo sistemático y deliberado por parte de los gobiernos y sociedades civiles para promover el desarrollo. El documento mencionado admite la pluralidad de vías nacionales y la



diversidad de estrategias posibles, sin embargo, destaca que probablemente los escenarios más adecuados para este logro, serán aquellos que permitan la movilización de energías sociales tras proyectos de renovación social en marcos democráticos y participativos (CEPAL, 1986).

Es por ello que la discusión sobre ajuste estructural y más aún sobre cambio estructural, no puede desligarse del debate que en la región comienza a desarrollarse sobre un Estado más eficiente y democratizado, sobre una sociedad civil fortalecida y sobre proyectos de desarrollo que estimulen la equidad, la descentralización y la participación en lo social y político y la flexibilidad, la competitividad y la adaptación estratégica en lo económico.

## **B. El ajuste estructural visto desde los países en desarrollo**

En realidad, el ajuste estructural es una antigua bandera del Tercer Mundo que hoy aparece desde el Norte, remozada y con un nuevo contenido, altamente divorciado de los intereses del Tercer Mundo. La plataforma del Grupo de los 77 hace mucho tiempo que incluye la necesidad de un ajuste estructural en la economía mundial, con sugerencias de políticas para diversos campos de las relaciones económicas internacionales, destacando entre ellos:

**a) Fortalecimiento del sector de productos básicos,** incluyendo medidas para la estabilización de los ingresos de exportación, una mayor elaboración y procesamiento local y una mayor participación del Sur en la comercialización y distribución.

**b) Industrialización y comercio de manufacturas,** postulando metas de rápida industrialización y de incremento en la presencia exportadora de manufacturas de los países en desarrollo (ped), lo cual requiere de ajuste estructural en los sistemas industriales de las economías centrales, de manera de permitir los cambios necesarios en las pautas de especialización internacional. Esto es, la necesidad de reconversión industrial

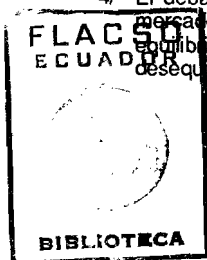
en el Norte, de reducción del proteccionismo para las manufacturas provenientes del Sur.

El objetivo de las actuales políticas de ajuste estructural -impulsadas por el Banco Mundial- es bastante distinto. En general, apunta a un vigoroso intento por gestar modificaciones en la política económica de los países deudores en particular, y del Tercer Mundo en general, en el sentido de una creciente desregulación económica, privatización de actividades económicas, liberalización de los mercados comerciales y financieros y mayor apertura a la inversión extranjera directa.

Los lineamientos básicos de esta propuesta de "ajuste estructural" se pueden reducir a:

- creciente confianza en el mercado y en el sector privado y gran desconfianza en la planificación y el sector público para incrementar el empleo, la producción y la eficiencia;
- acciones del lado de la oferta para movilizar los ahorros internos domésticos y facilitar la inversión privada nacional y extranjera, por medio de reformas impositivas inspiradas en el ofertismo; acompañando esto con reformas del mercado laboral que incrementen la flexibilidad en la contratación y el despido;
- medidas de liberalización comercial y financiera, reduciendo subsidios a la exportación y las diversas barreras al comercio, así como alentando la inversión extranjera directa (IED) y los flujos de capital;
- políticas de estímulo a la competencia y al accionar del mercado, a través de la privatización de actividades, liberación de precios y eliminación de subsidios, de manera que los precios actúen estimulando la eficiencia; 4/

4/ El debate teórico es antiguo al respecto. Señalemos, por de pronto, que mercados libres no son sinónimos de mercados competitivos ni en equilibrio, de manera que mercados libres, pero concentrados y/o en desequilibrio entregan señales erróneas que no fomentan la eficiencia.



- políticas monetarias y fiscales orientadas a reducir los desequilibrios domésticos, la inflación y a liberar recursos para el sector privado;
- políticas que intenten frenar y revertir la fuga de capitales, para lo cual se confía básicamente en políticas cambiarias realistas y de tasa de interés elevada, así como en la confianza que el conjunto de estas políticas suscitaría en los agentes económicos privados, nacionales y extranjeros.

La versión más decantada de este enfoque sugiere los siguientes frentes y lineamientos de política económica: (Balassa, 1986).

i) **orientación al exterior**, con tipos de cambio competitivos, evitando la protección excesiva a las importaciones y buscando incentivos a las exportaciones internacionalmente aceptables;

ii) **aumento del ahorro interno y mejora en la eficacia de su asignación**, con tasas positivas (no excesivas) de interés real, políticas fiscales que alienten el ahorro, reducción de déficit presupuestarios y estímulos al capital extranjero y a la IED;

iii) **reducción en el tamaño y las responsabilidades del Estado**, fomentando los procesos de desregulación y privatización, concentrando al Estado en políticas sociales y políticas públicas estables;

iv) **apoyo de países industriales**, el que se entiende como crítico para la viabilidad de esta estrategia. Este apoyo externo, nada irrelevante, surgiría de un crecimiento económico mundial no inferior al 3% anual; la liberalización del comercio en los países industriales, evitando nuevas protecciones a importaciones y subsidios a las exportaciones; caída en la tasa de interés real vía reducción en el déficit fiscal norteamericano y en los márgenes de la banca comercial acreedora y, finalmente, aporte de nuevos fondos netos a América Latina del orden de los US\$ 20.000 millones por año.

Además de las fuertes y razonables dudas que despierta la posibilidad del apoyo de los países industriales en los términos descritos, parece destacar como objetivo estratégico en esta propuesta -al menos, esa es la opción explícita de la Fundación Heritage- el reducir las tareas económicas del Estado latino-americano, tanto en el ámbito de la producción directa de bienes y servicios, como en el de regulador del proceso económico y social. El enfoque aquí presente se apoya en el paradigma de la competencia, aspirando por esta vía a mejorar la eficiencia en la asignación de recursos. En el plano internacional, este enfoque se apoya en una concepción estática de las ventajas comparativas, acompañada de supuestos optimistas sobre el grado de competencia en la economía internacional y sobre el efecto de arrastre que tendría la dinámica de crecimiento en la OCDE sobre las economías en desarrollo.

La resistencia en América Latina a esta simplista versión del desarrollo es pronunciada, dado que ella no recoge las complejidades de la interacción entre sector público y privado ni mucho menos la propia historia del desarrollo económico en la región.

Por el contrario, en la región tiende a predominar un enfoque de ajuste estructural que exige **selectividad y visión estratégica** para definir sectores, prioridades y políticas específicas. Esto exige, sin duda, un sector público renovado y más eficiente, pero ciertamente no debilitado.

En esta visión, se recuerda que el ajuste en la estructura productiva se da en el mediano plazo, por lo tanto, las variables decisivas son la inversión y el progreso tecnológico, áreas en las cuales el esfuerzo público y el desempeño de las empresas públicas ha demostrado ser decisivo en nuestra región.

Por otro lado, se estima que el mercado y el juego de los precios relativos, aun cuando importantes e insustituibles, son insuficientes para un eficaz ajuste estructural, si no van acompañados de políticas de demanda y de fomento directo y selectivo a la actividad productiva 5/.

5/ **Programa Nacional de Fomento Industrial y de Comercio Exterior**, 1984-1988, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, agosto, 1984, México.

## **C. El ajuste estructural y las propuestas del Banco Mundial**

**El marco analítico.** Los recientes préstamos de ajuste estructural (SAL) son definidos por el Banco Mundial como aquellos "destinados a apoyar programas de cambios en política económica y aspectos institucionales necesarios para modificar la estructura de la economía, de modo de acercarse a la tasa de crecimiento potencial y la viabilidad de mediano plazo de balanza de pagos", definición que abarca el régimen de comercio, las políticas del sector público, así como las reformas institucionales.

El cambio de orientación del Banco Mundial desde los préstamos vinculados a proyectos hacia los SAL introduce un cambio significativo en las características del financiamiento multilateral de los países en desarrollo. Estos préstamos SAL introducen una condicionalidad macroeconómica de mediano plazo a los países prestatarios, la que sumada a la condicionalidad de corto plazo que caracteriza a los programas del FMI, da origen a una "condicionalidad cruzada" que preocupa a los países en desarrollo.

Este nuevo enfoque del Banco Mundial de alguna forma recoge las críticas a los programas tradicionales de ajuste monitoreados por el FMI reconociendo implícitamente sus limitaciones. Por lo mismo, y estando aún en fase de elaboración, los SAL mantienen destacadas áreas de conflicto con los programas de ajuste del Fondo (de ahora en adelante, PAF).

Los esquemas PAF aspiran a establecer una posición viable de balanza de pagos (BP) bajo condiciones de libre comercio y libre movilidad de capitales (Guitian, 1981) 6/. Aparentemente, dicho enfoque podría conciliarse con la viabilidad de mediano plazo en BP que postulan los SAL. Sin embargo, las propuestas de SAL surgen justamente luego de comprobar la insuficiencia de los PAF en el ajuste de BP.

6/ Resta una ardua tarea analítica por definir dicha viabilidad en el actual contexto de mutaciones significativas en el sistema de comercio internacional y en el acceso al financiamiento externo de los países en desarrollo.

La eficacia de un ajuste de BP radica en la posibilidad de orientar los recursos hacia la producción de bienes transables -exportables e importables- y ello es un fenómeno que se da en el mediano plazo, mediante cambios en la estructura de la inversión y, por ende, en la estructura productiva. Se trata entonces de modificaciones por el lado de la oferta que se dan en el mediano plazo. En este sentido, los SAL apuntan simultáneamente a influir sobre (W. Bank, 1985):

- i) la reducción en el déficit de BP;
- ii) la recuperación del nivel de ingreso potencial;
- iii) los cambios en la estructura productiva para prevenir futuros shocks externos;
- iv) las políticas de estabilización y de BP.

Las modalidades de ajuste y financiamiento frente a shocks externos se dividen en tres categorías:

i) **políticas de absorción**, esto es, reducir el gasto interno frente al producto. En teoría, esto puede lograrse aumentando el ingreso proporcionalmente más que el gasto interno o incrementando la tasa de ahorro frente a un ingreso constante, sin embargo, dadas las rigideces de diverso tipo en mercados de bienes y factores, en la práctica esta política conduce a un ajuste vía reducción de las importaciones, de las inversiones y del crecimiento actual y futuro. Esto es, la conocida política de ajuste recesivo.

ii) **políticas de composición del gasto o de reasignación**, desplazando la producción hacia transables, fomentando las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones. Este es el elemento distintivo de las políticas de ajuste y por definición, opera en un período más amplio que las políticas de absorción pues si bien en el corto plazo es posible comprimir las importaciones y, por esa vía, mejorar la situación de BP, en el mediano plazo es crucial aumentar la inversión, de manera de modificar la estructura productiva hacia una mayor producción de exportaciones y sustitución de importaciones;

iii) **políticas de financiamiento**, sugeridas como el camino más apropiado para desequilibrios transitorios de pagos, así como para ayudar a resolver, en conjunto con otras políticas, desequilibrios fundamentales pero no permanentes.

Las políticas PAF han privilegiado el ajuste en el corto plazo con excesivo énfasis en políticas de absorción, descuidando los necesarios cambios de mediano plazo en la estructura productiva y en la estructura de la inversión y del comercio exterior. Aquí es entonces donde se plantean las diferencias entre los PAF y las políticas de ajuste estructural (PAE) que tienden a privilegiar los cambios de oferta en el mediano plazo.

Los PAF privilegian la reducción del gasto interno y la devaluación, como instrumento reasignador. La combinación de estas políticas aumentaría las exportaciones netas, mientras que una supuesta flexibilidad a la baja en precios y salarios en el sector de bienes no transables, permitiría que el ajuste se diese allí vía menores precios y no vía menor producción y empleo.

Los PAF aplicados han resultado ineficientes y recesivos, por el énfasis excesivo en la reducción de la demanda interna, por el monto muy elevado que se precisaba corregir, por la inusitada rapidez con que debieron llevarse a cabo (CEPAL, 1986). Además en el corto plazo han sido inflacionarias pues el principal instrumento usado para reasignar la demanda ha sido la devaluación, la misma que ha elevado el precio relativo de los transables. Si a esto agregamos la rigidez a la baja de los precios de bienes no transables, y los mecanismos vigentes de la indización y expectativas, resulta que el ajuste se obtiene por una caída innecesariamente severa en la producción-empleo del sector no transable.

De este modo, las PAE para ser eficaces deben incluir un paquete más amplio que el recetario prescrito por la ortodoxia en boga. Ciertamente no son suficientes las políticas de control de la demanda y de reasignación. Estas deben ir acompañadas de políticas de inversión, de políticas de ingreso y de políticas sociales.

Por otro lado, las políticas de reasignación -las que dada la magnitud de la crisis puedan ser sobrecompensadoras (aranceles, subsidios, créditos) (CEPAL, 1986)- deben ser temporales y altamente selectivas. Igualmente las políticas de control de la demanda deben ser selectivas pues las reducciones agregadas del gasto sacrifican en demasía la inversión, en circunstancias que otros items del gasto público tienen un menor costo alternativo en materia de reactivación y empleo.

Las políticas de inversión son fundamentales para promover el cambio estructural, reasignando recursos hacia la producción transable, fortaleciendo las políticas tecnológicas, la infraestructura y los servicios de apoyo a la producción.

Un proceso de ajuste eficiente no puede apoyarse entonces en una reducción indiscriminada de la inversión. La eficiencia del ajuste radica en el aumento de la producción transable, lo que exige una recomposición de la demanda hacia bienes no transables y una reorientación de las inversiones hacia la producción de bienes transables (CEPAL, 1986).

En síntesis, no puede esperarse un ajuste eficiente de BP en economías virtualmente estancadas y con coeficientes decrecientes de inversión, como ha venido aconteciendo en América Latina. El punto crucial entonces es discutir sobre las políticas más eficientes para orientar la producción hacia los transables -promoción de exportaciones y sustitución eficiente de importaciones- en el marco de las tendencias más previsibles del comercio y del financiamiento internacionales.

#### **D. Fuentes de conflicto entre la teoría económica, las opciones nacionales de desarrollo y las políticas de ajuste estructural**

Mencionemos, en primer lugar, los conflictos potenciales entre el actual accionar del FMI y las políticas SAL.

Si bien las PAE requieren algún grado de restricción de demanda para restaurar la estabilidad financiera, el eje de sus preocupaciones está en las medidas de oferta. Por ejemplo, en



medidas orientadas a mejorar el transporte, el crédito, la oferta de insumos, la infraestructura para la producción de transables. La probabilidad de conflictos entre estas políticas de oferta y los techos crediticios y de gasto que acompañan a los PAF es bastante alta.

Del mismo modo, a la hora de evaluar el desempeño de los PAF y las PAE aparecen problemas de definición de horizontes. Los primeros definen su objeto de estudio entre 1 y 3 años -a veces mucho menos- y las segundas, no pueden sino ser evaluadas entre los 5 y los 7 años (Woohlmuth, 1985).

La propia base teórica de los PAF se orienta a un ejercicio de programación financiera, en tanto las PAE se desenvuelven en un marco de programación económica del sector productivo. Por lo mismo, el instrumental asociado a cada óptica es disímil y puede enfrentar contradicciones en el corto plazo. Los techos al crédito interno y al gasto fiscal, propios de los PAF, no tienen por qué coincidir necesariamente con los criterios de desempeño de las PAE. El desarrollo del sector transable en el mediano plazo puede requerir -más bien necesita- de subsidios que chocan con la política presupuestaria; los techos crediticios pueden dificultar políticas de tasas de interés activa para favorecer determinados programas de inversión (Wohlmut, 1985).

Se impone pues la necesidad de articular estas visiones de corto y mediano plazo en aras de un ajuste expansivo. Parece indudable que el horizonte de las políticas convencionales de ajuste debe expandirse para permitir la modificación de la estructura productiva. Del mismo modo, estas políticas deben incluir elementos de oferta en su evaluación, buscando conciliar los techos crediticios con los programas de inversión pública y de gasto reasignado. Por otro lado, las PAE deben establecer un sendero posible de objetivos macroeconómicos de corto plazo compatibles con el ajuste estructural.

Las políticas del FMI continúan recibiendo severas críticas en el ámbito técnico y político por su sobre-simplificación e inflexibilidad en sus enfoques de corto plazo. En la actualidad, el Banco Mundial se expone a una situación similar en temas políticamente más controversiales y sin tratamientos técnicos unívocos. (Helleiner, 1986).

Elo es así porque los temas de ajuste de mediano plazo en balanza de pagos -asociados como se señalaba a la transformación en la estructura productiva- rápidamente terminan siendo debates sobre estrategias alternativas de desarrollo. Es ingenuo querer debatir dichos temas de ajuste sin una definición previa sobre el rol del Estado, el ámbito de la empresa privada, el grado y forma de la orientación al exterior y la distribución del poder y del ingreso resultantes de la estrategia de desarrollo. Huelga señalar que esas definiciones previas no son tecnocráticas y hablan de la necesidad de mecanismos institucionales y políticos estables que permitan la expresión de los diversos intereses y -ojalá- su concertación dinámica tras proyectos nacionales de desarrollo.

En el plano técnico aparecen dificultades nada de despreciables para la aplicación de los SAL. Es preciso reconocer que en materia de teoría económica, es poco lo que sabemos sobre la dinámica del ajuste económico, sobre el "timing" y secuencias de las reformas (Feinberg, 1986). Del mismo modo, habiendo acuerdo sobre la necesidad de tipos de cambio apropiados, de adecuadas tasas de ahorro e inversión y de políticas monetarias y fiscales responsables, dicho acuerdo se ve dificultado a la hora de definir el significado preciso de los calificativos: "apropiado", "adecuadas" y "responsables". (Helleiner, 1986).

El estado actual de la teoría económica no permite dar respuestas unívocas sobre el tránsito de una situación de desequilibrio a otra. En particular, es posible argumentar que, dadas las estructuras de mercados y la distribución de recursos en economías periféricas, la forma específica en que se transite de una situación de desequilibrio a una nueva posición, influye sobre esa posición final. En otras palabras, el conjunto de políticas adoptadas para dicho tránsito no es neutro respecto del objetivo final, lo condiciona tanto en términos de equidad (distribución social de los costos del ajuste) como en términos de eficiencia estática (interrelaciones entre mercados de bienes y factores) y dinámica (impacto sobre la tasa y estructura de la inversión). (French-Davis, 1987).

Tampoco el avance en la teoría macroeconómica permite otorgar respuestas unívocas al tema de la interacción entre variables reales y financieras, menos aún en contextos de crisis de la deuda externa, fuga de capitales e inflación destacada

(Helleiner, 1986). El rol de la tasa de interés en el proceso de ahorro, por otra parte, continúa siendo incierto (IMF, 1985) y en aquellos casos en que una alta tasa de interés activa incrementa el ahorro financiero, de allí no se infiere ni teórica ni empíricamente que ello favorezca la inversión productiva (CEPAL, 1986). La profundidad y secuencia de las reformas de liberalización comercial y financiera también plantea una serie de delicadas opciones en política económica, en la medida que los efectos indirectos -y de signo no deseado- pueden ser significativos sobre la estructura productiva, la inversión interna, el empleo. Del mismo modo, la ejecución simultánea de estas dos reformas introduce efectos de diverso signo y que actúan en diversos horizontes sobre la cuenta corriente y de capital. El efecto neto, por tanto, de estas reformas continúa en la teoría con una importante dosis de incertidumbre (Zahler, 1980).

De igual forma, las propuestas recientes del Banco Mundial estimulando a las economías deudoras a incrementar sus incentivos a la IED, sustituyendo de este modo al financiamiento bancario, subestiman el creciente proceso de concentración geográfica de la IED en las economías centrales. Por otro lado, desconocen el peso de variables de largo plazo, como localización, abastecimiento, tamaño del mercado, en las decisiones de las transnacionales y de la IED (Moran, 1986). No es descartable que si estas sugerencias de estímulo unilateral a los incentivos a la IED fueran adoptadas conjuntamente por un número relevante de países periféricos, el efecto más probable sería del de cuasi rentas para la IED, sin cambios positivos en la recepción neta de recursos externos por parte de los países en desarrollo. Como es conocido, en el centro de la propuesta de ajuste estructural aparece la condena sistemática del Estado como productor y regulador económico. Un trabajo reciente, sin embargo, encuentra una asociación positiva entre la participación gubernamental y una mayor tasa de crecimiento (Ram, 1986). En cualquier caso, lo que se requiere es de juicios ponderados, apoyados más en estudios empíricos y menos en dogmas iniciales, para escudriñar en las diversas experiencias nacionales sobre los desempeños del sector público y del privado, potenciando la complementariedad y las ventajas relativas, de acuerdo a la memoria histórica, institucional y económica de cada sociedad nacional. Como bien señala un autor, el Banco Mundial recuperaría credibilidad en la comunidad profesional,

si -paralelo a los múltiples trabajos tendientes a demostrar la ineficiencia del sector público- se desarrollaran también investigaciones sobre las fallas e imperfecciones del mercado en la experiencia concreta de los procesos de desarrollo en la región (Helleiner, 1986).

No es fácil, por tanto, una demanda espontánea por SAL desde los países de la región. Probablemente ello explique que en América Latina el Banco Mundial le esté dando mayor importancia a los préstamos de ajuste sectorial (Sector Adjustment Loans), los que suponen un menor grado de interferencia en el diseño global de las políticas económicas nacionales.

En el período 1979-85 por ejemplo, América Latina fue receptora del 13.5% del total de los préstamos SAL y de un 40.5% del total de préstamos de ajuste sectorial otorgados por el Banco Mundial. El país que en la región recibió el mayor monto de recursos SAL fue Chile, con un 38% de dichos préstamos asignados a América Latina (ver Nelson, 1986). Sigue a Chile, Jamaica, con un 29% de los préstamos SAL para América Latina, con lo que estos dos países tienden a transformarse en la avanzada de la experimentación con los SAL, habida cuenta que la región concentran 2/3 de dichos préstamos.

Finalmente, no deja de ser sorprendente que, justo cuando las condiciones de ajuste recesivo en la región impactan tan severamente en los sectores más pobres de la población, ello coincide con una marginalización del tema de la pobreza y las necesidades básicas en el Banco Mundial. Como se recordará, ellas fueron las grandes consignas del Banco Mundial en la década de los 70, culminando en novedosas y sólidas propuestas de "redistribución con crecimiento" (Chenery, 1974) 7/.

7/ Quizás como símbolo de esta reorientación, un trabajo reciente menciona el cambio de denominación de un departamento de investigación del Banco Mundial. De llamarse "Employment and Income Distribution", su actual denominación pasó a ser "Labor Markets" (Feinberg, 1986). Otro trabajo llama la atención sobre el hecho que de más de 3.000 profesionales en el Banco Mundial, sólo se cuenta con un sociólogo, un funcionario dedicado tiempo completo a las organizaciones no gubernamentales y un solitario profesional dedicado, en jornada parcial, a los temas de pobreza (Annis, 1986).

## **E. Estrategia de desarrollo y ajuste estructural**

El debate sobre ajuste estructural, esto es, fomento de exportaciones y sustitución eficiente de importaciones, tiende a nublarse cuando se superponen elementos positivos con otros normativos, con un alto grado de ideologización.

En efecto, el tema de la apertura comercial suscita una serie de debates. Mencionemos algunos de ellos:

- i) fomento de exportaciones vs. sustitución de importaciones;
- ii) suficiencia del mecanismo de precios para orientar el desarrollo del sector transable. Un recíproco de esto es la discusión sobre cuánto mercado y cuánto accionar público se requeriría para el ajuste estructural;
- iii) supuestos acerca del escenario internacional prevalente para los países en desarrollo;
- iv) concepto relevante de ventajas comparativas para orientar el patrón de inversiones y de comercio exterior.

### **i) ¿Fomentar exportaciones o sustituir importaciones?**

Sobre el desempeño notable de un número limitado de NIC's en un período no superior a quince años, se ha ido construyendo paulatinamente el "mito del Sudeste asiático". Las experiencias de Corea del Sur, Taiwán, Hong-Kong y Singapur, dice el mito, constituirían una prueba empírica de aplicación estricta del paradigma neoliberal. Se trataría de situaciones donde el Estado habría jugado un rol reducido y donde el mercado y el libre accionar de los precios habrían generado las condiciones para alentar la iniciativa privada y promover un espectacular desempeño exportador, causa del crecimiento sostenido, de una alta generación de empleos productivos y de una distribución del ingreso bastante más

progresiva que la resultante en las experiencias latinoamericanas de sustitución de importaciones.

Las causas del éxito de este modelo radicarían en políticas económicas correctas y en la liberalización de importaciones (Balassa, 1981); en una tasa de cambio realista (Bhagwati, 1978); en incentivos para la exportación, respecto del sistema de precios y de las ventajas comparativas, privilegio del mercado e integración a la economía mundial (Krueger, 1978).

Los estudios del Banco Mundial habrían detectado una alta asociación positiva entre crecimiento de las exportaciones y altas tasas de crecimiento del PIB <sup>8/</sup> (Krueger, 1981). Del mismo modo, el crecimiento en los países exorientados sería menos vulnerable a los shocks externos pues la diversificación de su estructura exportadora les permitiría adaptarse con mayor flexibilidad a los cambios en la demanda mundial (Balassa, 1984).

Estos juicios requieren ser matizados con alguna alusión a la evolución histórica del desarrollo de las economías exo-dirigidas <sup>9/</sup>. Durante la segunda mitad de los 50, el caso coreano está dominado por una estrategia de sustitución de importaciones, apoyada en barreras arancelarias y fuertes restricciones cuantitativas. La expansión industrial de comienzos de los 60 se orienta básicamente al mercado interno, a través de la sustitución de bienes de consumo ligero y no duradero (Westphal, 1979). Se trató, sin embargo, de una sustitución de importaciones que se preocupó de no afectar marcadamente las exportaciones, básicamente a través de una prima importante en el mercado de cambios. A mediados de los 60, el gobierno define su prioridad por el desarrollo exportador, ejecutando una intensa asistencia pública en comercialización externa y estableciendo una detallada programación a nivel de productos mercados y exportaciones (Westphal, 1979).

<sup>8/</sup> Recientemente esa relación es desmentida para los países más pobres (Helleiner, 1986 (b)).

<sup>9/</sup> Por razones de espacio -y de relevancia paradigmática de la experiencia-, de aquí en adelante nos circunscribiremos al modelo coreano.

La propia experiencia del Sudeste asiático señala entonces la continuidad y complementariedad de los esfuerzos de sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones. El punto inicial aquí es definir las políticas apropiadas pues una política de tipo de cambio real alto y estable favorece ambos esfuerzos, en cambio, una política arancelaria que favorezca el mercado interno, alienta la sustitución de importaciones y desalienta las exportaciones. Más aún, una política de protección indiscriminada carece de economicidad y termina protegiendo actividades ineficientes y castigando a las eficientes.

De manera que no se trata de oponer los esfuerzos de exportación con los de una **eficiente** sustitución de importaciones. Se trata de eliminar el sesgo anti-exportador de las políticas macroeconómicas <sup>10/</sup> y de definir con alto grado de selectividad los sectores, ramas y productos susceptibles de exportar o de sustituir importaciones.

Ciertamente en un momento del tiempo, dada esta política, se podrán encontrar sectores exportadores y sustituidores de importaciones igualmente eficientes. Una protección selectiva, orientada al aprendizaje y decreciente en el tiempo parece, por lo demás, ser una fase necesaria para incursionar más adelante en exportaciones de manufacturas, como parece desprenderse de las experiencias de los NIC's.

Sobre el grado de apertura de la economía, conviene finalmente señalar lo siguiente (CEPAL, 1986):

- a) una política macroeconómica que fomente la producción transable es condición necesaria pero de ninguna forma suficiente para expandir las exportaciones;

<sup>10/</sup> Al respecto, Bhagwati postula que, si bien una estrategia ISI se caracteriza porque el tipo de cambio efectivo de importaciones es superior al de exportación, el recíproco no es valedero. Se trata sólo de eliminar el sesgo antiexportador, de manera que ambos tipos de cambio efectivo se igualen. Krueger, por otro lado, sugiere que las estrategias de promoción de exportaciones se valen de un tipo de cambio efectivo para las exportaciones mayor que el que afecta a las importaciones (ver Bhagwati, 1986 y Krueger, 1980).

- b) la experiencia internacional muestra la conveniencia de definir itinerarios de aprendizaje sectorial y temporal para mejorar la inserción productiva y comercial en la economía mundial. El acceso a los mercados internacionales es un proceso largo y complejo que requiere gradualidad y selectividad;
- c) la exportación per se no puede constituir un objetivo sino un medio para crecer y afectar la estructura del empleo y del producto del modo más funcional a la estrategia de desarrollo adoptada. Ello equivale a definir la estructura productiva y el tipo de comercio exterior que se desea impulsar.

Por otro lado, en lo que corresponde a la estructura distributiva, una accidentada historia nacional (4 guerras en 50 años) contribuyó a generar una estructura social y política exenta de clases aristocráticas u oligárquicas, así como una distribución de activos bastante más progresiva que la de un país subdesarrollado típico. En un corto período Corea se ve enfrentada a dos reformas agrarias bastante radicales, ambas apuntando a desplazar a los grupos agrarios tradicionales del poder. En efecto, la ocupación colonial japonesa prácticamente destruye la aristocracia terrateniente. Luego de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de ocupación de los Estados Unidos reemprende una reforma agraria completa e igualitaria, tarea culminada por el gobierno coreano en 1952 (Westphal, 1979). La estructura agraria reposa desde entonces en un sistema de pequeños productores, altamente protegidos por el Estado y pilares de una estrategia de seguridad alimentaria.

De allí que el tema de la Reforma Agraria sea crucial en el caso coreano para entender la evolución distributiva y el impacto sobre la formación del mercado interno. Los conocidos trabajos de Adelman sobre pobreza y distribución del ingreso señalan que las políticas exitosas en materia de equidad, deben otorgar gran importancia a la redistribución de activos como momento **previo** a la política de crecimiento, de manera que si el patrón de crecimiento es intensivo en el uso del trabajo, entonces la



interacción entre oferta y demanda reforzará las tendencias hacia una distribución más progresiva del ingreso. En otras palabras, frente a la avanzada propuesta de Chenery y del Banco Mundial de los 70,s -redistribución con crecimiento- Adelman propone una de "redistribución primero, crecimiento después" (Adelman 1986), como la política más eficiente para superar el dilema entre crecimiento y equidad. En este sentido, buena parte del desempeño distributivo de la experiencia coreana no puede desentenderse de los drásticos cambios en la tenencia de la tierra en décadas pasadas ni menos de la alta protección efectiva de que ha gozado la agricultura.

## **II) Exportaciones y rol del Estado**

Una incorrecta asimilación de las experiencias del Sudeste asiático tiende a asociar la idea del sector exportador como motor del crecimiento con la del mercado como instrumento único y excluyente de la transformación de las estructuras productivas. Como se mencionaba en puntos anteriores, la estrategia de promoción de exportaciones no sólo no es sinónimo de laissez-faire sino que requiere una considerable acción estatal (Bhagwati, 1986).

La lectura más difundida del desempeño exportador del Sudeste asiático resalta el papel jugado por políticas realistas de precios relativos y subestima el peso de los incentivos "institucionales", así como el decisivo rol jugado por el Estado en el diseño y ejecución de la política industrial y de exportaciones.

Este accionar público ha sido crucial en: i) el diseño de la estrategia industrial; ii) regulación sectorial de la presencia de la IED; iii) incentivos a las exportaciones; iv) alta participación directa en la formación bruta de capital fijo; v) financiamiento subsidiado y tratamiento tributario preferencial; vi) intermediación financiera en manos del sector público y vinculada a la industrialización (Westphal, 1979).

El examen de esta evidencia da cuenta de un alto grado de intervención pública en la experiencia coreana de desarrollo, al punto que es posible afirmar que la estructura de producción y consumo ha sido el resultado de un diseño gubernamental deliberado (Bradford, 1986).

Lo relevante de destacar aquí no es una oposición entre sector público y privado o entre mercado y planificación, sino una importante zona de complementariedad entre estos esfuerzos, cuando se les proporciona una dirección común tras un proyecto nacional de desarrollo.

La experiencia coreana pone en evidencia una decisiva intervención en la formación de los precios vía subsidios crediticios y tributarios. Ello junto con alejarse de la difundida fábula del libre mercado en la experiencia coreana, plantea el interesante tema de los precios y la estrategia de desarrollo. En este caso, se optó por una política de industrialización orientada a la exportación, se definieron planes sectoriales desagregados para generar ventajas comparativas dinámicas y luego se aplicó un sistema de precios funcional a dicha estrategia. Se trata de un buen ejemplo donde la consigna "getting the prices right" falla por insuficiente y, donde los precios son decididos de acuerdo a una estrategia de desarrollo (Fishlow, 1985).

Ninguna de estas indicaciones intenta subestimar los logros del desempeño económico coreano, sólo trata de ubicarlos en sus justos términos. Ciertamente la experiencia coreana corrige el sesgo anti-exportador de las políticas tradicionales de sustitución de importaciones, poniendo en práctica: i) la neutralidad tributaria (exportaciones eximidas de impuestos indirectos), ii) el régimen de libre comercio para exportadores (adquieren sus insumos y venden sus productos a precios internacionales); iii) un sistema simplificado y estable de incentivos a las exportaciones. Es decir, las políticas de precios

relativos han contribuido a fomentar una asignación más eficiente de recursos, sin embargo, los resultados generales no pueden separarse del accionar público y de las reformas políticas, particularmente de la Reforma Agraria (Westphal, 1979).

Las experiencias exitosas de exportación en ped señalan que, en esta área, las tareas del sector público no se agotan en el manejo de los precios relativos y en la gestión de la política macroeconómica. Por el contrario, alcanzan su mayor trascendencia en el rol de centro coordinador y promotor de las actividades públicas y privadas destinadas a la industrialización y a la exportación.

Dichas experiencias muestran un rol crucial del sector público en las siguientes áreas (CCI, 1984):

a) **Conquista de mercados externos**, a través de la evaluación de la capacidad exportadora, la identificación de mercados potenciales, los estudios de oferta exportable y los servicios de promoción de exportaciones, incluyendo asistencia técnica y financiera.

b) **Coordinación interna**, en lo referente a la articulación de los programas de inversión pública y privada, la coordinación de los pequeños y medianos productores y su incorporación al esfuerzo exportador, la coordinación con el sistema tecnológico nacional y con el sistema financiero.

c) **Desarrollo y coordinación de esfuerzos de información e investigación en tecnología aplicada**, en estudios de mercado, desarrollo de nuevos productos, evolución de los mercados internacionales, adaptación de tecnologías y seguimiento de las principales innovaciones tecnológicas.

d) **Montaje de la infraestructura de apoyo básico** en transporte, comunicaciones y servicios para la exportación.

e) **Programas específicos de Inversión pública y promoción de la Inversión privada local y extranjera.**

f) **Política de trato a la Inversión extranjera y negociación con transnacionales.**

g) **Reorganización institucional del sector público,** facilitando la programación y promoción del comercio exterior.

Todo esto habla de la necesidad de pensar en un esquema coordinado de promoción de exportaciones, vinculando el esfuerzo exportador con la estrategia nacional de desarrollo y con la sustitución selectiva de importaciones, definiendo cuestiones tales como el grado de apertura comercial, la política de protección, la política industrial, etc.

En realidad, el examen de las políticas de exportación e importación de diversas experiencias nacionales obliga a abandonar rápidamente discusiones decimonónicas sobre planificación y mercado. El solo análisis de los hechos habla de necesarios esquemas de concertación entre el sector público y el privado, aprovechando las ventajas relativas de cada cual en las múltiples áreas del esfuerzo exportador.

### **iii) El escenario Internacional pertinente**

Las políticas ortodoxas de ajuste y de promoción de estrategias de desarrollo exo-dirigido suponen un sistema económico mundial armónico, competitivo y transparente donde primarían las ventajas comparativas estáticas asociadas a la dotación de factores productivos. La evidencia del proteccionismo y las múltiples restricciones al comercio son vistas como "distorsiones" que no invalidan el marco analítico general.

Con esto, las sugerencias sobre fomento de exportaciones reposan en puntos como los siguientes:

a) Precios relativos, confianza notable en que la sola operación de un tipo de cambio real alto y de aranceles bajos per-

mitiría que se expresasen vigorosamente las ventajas comparativas de un país.

b) Confianza en que el dinamismo de las ventajas comparativas (externalidades, economías de aprendizaje y difusión tecnológica) puede ser captado por los precios de mercado.

c) Supuesto de una economía internacional competitiva, con relativa facilidad para penetrar mercados y para mantener la participación en ellos.

d) Supuestos extremadamente optimistas sobre la reactivación de la economía y del comercio internacional y particularmente sobre el efecto de arrastre que esto tendría sobre volúmenes y precios de las exportaciones de los países en desarrollo (efecto locomotora).

e) Carácter redundante de los esquemas de cooperación e integración regional para fortalecer las exportaciones y, por tanto, manifiesta subvaloración de dichos esquemas a la hora de perfilar la política exportadora.

f) Opción por políticas agregadas no discrecionales, esto es, carácter innecesario de criterios de selectividad en el esfuerzo exportador.

g) Una no intervención y una prescindencia pública en las diversas fases del desarrollo de las exportaciones, depositando en el mercado y en las señales de corto plazo la función de definir sectores, prioridades y otras dimensiones diversas del esfuerzo exportador.

Las experiencias rescatables de expansión y diversificación de las exportaciones, por el contrario, muestran como éstas surgen de la ampliación de la base productiva, concebida con una visión de futuro y de permanente prospección de las tendencias comerciales y tecnológicas en los mercados centrales y en los mercados internacionales. Ello significa

**concentrar** esfuerzos en aquellos sectores con mayor potencial exportador, con una cuidadosa planificación empresarial y de recursos humanos, con programas de desarrollo de exportación por productos, especificando instancias de apoyo y mecanismos de acción (CCI, 1984). Para esta tarea, la selectividad y el carácter estratégico de la planificación aparecen como fundamentales en áreas tales como la investigación y la prospección tecnológica en áreas y productos escogidos, la formulación de planes estratégicos que incluyan componentes de preinversión y proyectos, inversión, investigación tecnológica dirigida y comercialización internacional, explorando sistemáticamente el vínculo entre la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones.

El sistema económico mundial vigente se caracteriza por una creciente globalización y por un incremento de la interdependencia de las economías nacionales. Desde 1962 a 1984 las exportaciones mundiales aumentaron desde un 12% a un 22% del producto mundial. Se estima que el movimiento anual de capitales alcanza a los 50 billones de dólares, en tanto el volumen necesario para financiar el comercio y la inversión supera los 3 billones por año.

Este predominio de los flujos financieros por sobre los comerciales, en el marco de una altísima inestabilidad cambiaria entre las principales monedas, de la privatización y alto grado de concentración en el sistema financiero internacional, y del propio carácter pro-cíclico del accionar de la banca privada, tiende a incrementar la velocidad de transmisión de los desequilibrios en los mercados internacionales.

Ello afecta la vulnerabilidad y la autonomía nacional en el diseño de las políticas económicas, fenómeno particularmente agudo en el caso de los países endeudados, con baja integración nacional, débil capacidad productiva y un mediocre desempeño exportador.

El sistema financiero internacional actúa como el principal eje de articulación de esta globalización y la banca comercial norte-

americana, como el principal agente articulador. Lo anterior aparece como el eslabón más visible de una recuperación de la hegemonía norteamericana, entendida ésta como un incremento en la capacidad de encuadramiento económico-financiera y político-ideológica de sus socios y adversarios en la visión estratégica de la Administración norteamericana (Tavares, 1985).

En este sentido, pocas veces la política económica internacional de una potencia había respondido tan directamente a un interés estratégico, insertándose en una lógica de reconstitución del poderío militar y de reordenamiento de los esquemas de poder internacional.

Esta política se ha expresado en un deterioro inédito de las relaciones multilaterales, en un notable incremento de las relaciones Norte-Norte y, como corolario, en una menor presencia de los ped en los flujos comerciales, financieros y tecnológicos de la economía mundial.

Luego del ajuste energético de mediados de los 70, los países industrializados se orientan a recuperar competitividad internacional a través de un decisivo viraje tecnológico apoyado en la creación acelerada de ventajas comparativas intensivas en innovación, tecnología y recursos humanos de alta calificación. Este proceso de readecuación competitiva en el Norte es favorecido con un incremento en las barreras no arancelarias de todo tipo y, en particular, con la intensificación de los tratos selectivos y discriminatorios en contra de los ped.

Las relaciones comerciales internacionales enfrentan un proceso continuo de abandono del multilateralismo en favor de acuerdos bilaterales, tendencia que reduce aún más la capacidad de negociación de los países en desarrollo, afecta severamente los procesos de integración y no considera principios y compromisos en favor de los países en desarrollo (ped), ya aceptados en el sistema de comercio multilateral.

La intensificación del proteccionismo dificulta la expansión de las oportunidades comerciales y de las decisiones de

inversión, entorpeciendo la propia recuperación de la economía mundial. El deterioro del sistema de comercio se expresa en una creciente proporción de comercio administrado, proliferación de cuotas, restricciones voluntarias, acuerdos de ordenación de mercados, cláusulas de salvaguardia, acuerdos anti-subsidios, anti-dumping, cláusula de igualdad competitiva, mayor peso de los criterios de graduación y reciprocidad y pérdida de importancia de la Cláusula de Nación Más Favorecida. Incluso durante 1984, año de fuerte crecimiento en la OCDE, de recuperación en la economía mundial, los acuerdos de contracción del comercio proliferan, contrariando al GATT que pronosticaba una caída del proteccionismo proporcional a la reactivación de la economía mundial.

Probablemente el Acuerdo Multifibras sea el ejemplo más elocuente de esta tendencia. Diseñado como un mecanismo transitorio para permitir la recuperación de la competitividad de la industria de tejidos y confecciones en las economías industrializadas, amenazadas por las exportaciones de los países de industrialización tardía, dicho acuerdo lleva ya 13 años, cada vez ha sido más restrictivo, se acuerda y se renueva fuera del GATT e impone crecientes costos a los ped exportadores de estos productos.

Esta tendencia al bilateralismo se ha visto potenciada por la Ley de Comercio de USA (Octubre, 1984) que legitima la retaliación, la graduación y la reciprocidad como instrumentos comerciales, que liga los temas de comercio, finanzas e IED, que exige para las empresas transnacionales igual trato que el otorgado al empresario nacional y que pugna por la liberalización del comercio internacional de servicios y de los flujos de IED.

El interés de USA por una nueva Ronda de Negociaciones comerciales se inscribe en esta óptica. Para los países desarrollados, los componentes más dinámicos de su cuenta corriente son las remesas de utilidades, los servicios bancarios y de seguros, el diseño, ingeniería y construcción, los royalties, licencias.



El interés de los países industrializados por reducir las barreras al comercio de servicios estriba en la posibilidad de expandir su rubro más dinámico y más generador de empleo, expandiendo su producción y comercio. Para los ped este tema no puede verse desligado de la dinámica de expansión y transnacionalización financiera de la economía mundial. De hecho, el núcleo de las negociaciones sobre servicios apunta a definir las reglas internacionales para los flujos asociados a la banca, seguros y telecomunicaciones, ámbitos donde los países industrializados abogan por un "derecho de establecimiento" en las economías en desarrollo y por un "derecho de igual trato con las empresas nacionales".

Lamentablemente entre los ped, suficientemente desarticulados por las tribulaciones del ajuste y la deuda externa, la respuesta a este desafío ha sido pobrísima. Sólo Brasil e India han reaccionado con fuerza, señalando el crucial peligro que esto involucraría para la autonomía nacional de los procesos en desarrollo y la necesidad de separar en la negociación los temas de comercio de servicios de los temas de IED como son los derechos de establecimiento y de igualdad de trato.

Todo ello, en momentos que la economía mundial enfrenta la peor década de postguerra en lo referente a producción y comercio. En lo que va del 80, la expansión del producto y del comercio mundial no ha superado el 2,5% anual, menos de la mitad del crecimiento de la producción en el período 1968-73 y menos de un tercio del incremento del comercio en ese período.

En el período 1967-76 por cada 1% de incremento en la producción mundial, el comercio se incrementaba en 1.75%. En lo que va corrido de la actual década, el incremento en el comercio es prácticamente igual al de la producción. Mientras en el período 1967-76 el producto mundial se duplicaba en 16 años y el comercio en 10 años, de acuerdo a los resultados 1980-86, se necesitan 28 años para la duplicación de ambos.

De paso, esta expansión del comercio internacional ha sido extremadamente heterogénea (ver cuadro 5), refutando la validez empírica de la "teoría de la locomotora" para los ped.

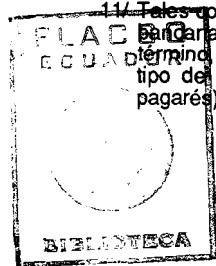
En el plano financiero, destacan las medidas de liberalización, desregulación e innovación financieras <sup>11/</sup> que explican una creciente concentración del crédito bancario en los países industriales y una importante sustitución de los préstamos bancarios por emisiones internacionales de bonos y valores. Para los ped, el rasgo más destacado es que su participación en el componente financiero más dinámico -bonos y valores- es marginal (inferior al 4%) y su participación es velozmente decreciente en el acceso a préstamos bancarios, por la renuencia de la banca comercial a incrementar su riesgo en los ped (ver cuadro 6).

La economía mundial asiste entonces a un reforzamiento de la posición relativa de su núcleo rector. Se aprecia un Estados Unidos con acrecentada hegemonía sobre la OCDE a través del control de la banca privada y de los flujos financieros, una CEE y un Japón subordinados, no sin disputas, a las grandes decisiones de Estados Unidos en materia de economía, comercio y finanzas mundiales.

Este es el marco global en el que los ped se enfrentarán a cruciales redefiniciones en el contexto internacional. En los años próximos, la economía mundial deberá encontrar algún set de respuestas a los temas del desequilibrio fiscal y comercial norteamericano, a la reconversión industrial y al desempleo en Europa, al excedente estructural de ahorro en Japón, a la evolución de la productividad norteamericana, así como a la deuda externa de los ped y las nuevas negociaciones comerciales centradas en servicios, tecnologías de punta e IED.

El solo listado de estos temas habla de una economía internacional con un alto grado de incertidumbre y con escenarios previsibles de inestabilidad comercial y financiera, todo lo cual refuerza la creciente convicción regional que el desarrollo futuro latinoamericano habrá de tener un fuerte componente de financiamiento interno y requerirá de un incremento en el poder nacional y regional de negociación de sus países.

<sup>11/</sup> Tales como técnicas de financiación a tipo de interés variable o actividades bancarias que no aparecen en balances (acuerdo sobre tipos de interés a término, opciones de compra y venta de divisas, permutas financieras de tipo de interés o de divisas, cartas de crédito y servicio de emisión de pagarés) (ver Boletín del FMI, 7-abril 1986).



#### **iv) Ventajas comparativas y política de desarrollo**

En un comienzo, la teoría económica relativa a los factores determinantes del comercio se ocupaba básicamente de las dotaciones relativas de mano de obra y de capital de un país, especificando que un país se beneficiaría del comercio produciendo aquellas mercancías que utilicen en mayor medida los factores de producción relativamente abundantes en el país 12/.

Más adelante Viner critica la versión Heckscher-Ohlin de las ventajas comparativas pues ésta no daría cuenta de diferencias de calidad entre los factores de producción. Viner admite la necesidad de insertar la ventaja comparativa en un marco dinámico en que la eficiencia de la producción puede ir variando, donde pueden existir economías externas y donde los precios de bienes y factores pueden diferir de su costo de oportunidad. (Ver Viner 1964). Obviamente estas modificaciones le restan valor operativo al criterio estático de ventajas comparativas y hacen volver al punto de partida: ¿cómo utilizar el criterio de ventajas comparativas para una política de desarrollo?

La evolución del comercio internacional va mostrando la importancia de las diferencias en la calidad de la mano de obra, esto es, el capital invertido en educación y en capacitación de mano de obra influyen decisivamente sobre las características del comercio. Más adelante se detectó una correlación elevada entre la participación de un país en las exportaciones mundiales de ciertos productos y la intensidad de sus actividades de investigación y desarrollo tecnológico en esos productos. (ONUDI, 1981)

Esta comprobación origina la hipótesis del "ciclo del producto" (novedad - crecimiento y maduración), comenzando con altos requerimientos de trabajo calificado y culminando con procesos de standarización que dan cabida a mayores coeficientes de trabajo de baja calificación.

12/ Los supuestos críticos son que los factores de producción sean comparables entre países y que las funciones de producción sean las mismas (ver Chenery, 1970).

Más recientemente los cambios en el sistema financiero internacional obligan a incluir en el análisis el alto grado de movilidad del capital. Por otro lado, las inestabilidades del sistema financiero internacional y la acentuada fluctuación en la paridad de las principales monedas ponen de relieve que hoy la ventaja comparativa y la competitividad están dissociadas (Lafay, 1986). Con esto resulta claro que la ventaja comparativa es un concepto esencialmente dinámico que responde a los cambios en disponibilidad relativa de factores (mano de obra especializada y no especializada, capital, tecnología). En tanto concepto dinámico, por tanto, la ventaja comparativa es susceptible de ser producida nacionalmente.

Las implicaciones de política económica del enfoque estático de ventajas comparativas conducen a un sometimiento a la división internacional del trabajo e ignoran deliberadamente el margen de maniobra que se ofrece a un país para mejorar la inserción nacional en el espacio económico mundial. En la práctica, manifiesta la inutilidad de cualquier política industrial en los países en desarrollo, limitándolos a la provisión de bienes básicos e intensivos en mano de obra barata. En un espacio económico mundial cada vez más caracterizado por la innovación y la búsqueda tecnológica, con ciclos de producto cada vez más reducidos, ciertamente la ventaja comparativa estática -intensiva en recursos naturales y/o en mano de obra barata- condena a una marginación creciente de las corrientes dinámicas del comercio internacional.

La dinámica económica de las naciones responde a su posición relativa en el concierto mundial y cada una de ellas puede modificar su dotación relativa de factores, de acuerdo al conjunto de políticas económicas nacionales. El crecimiento de una economía, además de la restricción en volumen que impone la dotación factorial en el corto plazo, enfrenta una restricción exterior en valor internacional, la que varía inversamente a la calidad de la especialización (Lafay, 1978, 1986).

La estructura de los intercambios comerciales no es entonces neutra respecto de los objetivos del desarrollo. Una

política juiciosa de especialización permite adquirir una competitividad estructural, mejorando la posición internacional de una economía (Lafay, 1978). Apoyándose en las especificidades de la economía nacional, una economía puede ampliar su margen de maniobra usando sus posibilidades para adaptarse a la cambiante demanda mundial.

La especialización internacional no provoca el subdesarrollo sino en determinados casos. En realidad, existen diferentes tipos de inserción de las economías subdesarrolladas en la economía mundial dependiendo de elementos como: i) los grados de autonomía nacional, tema vinculado a la existencia de un proyecto nacional de desarrollo; ii) el rol del Estado; iii) la capacidad de maniobra de la burguesía industrial; iv) las características de la inversión extranjera; v) la calidad de la negociación internacional; vi) las características del mercado del trabajo, salario y condiciones laborales (Salama, 1981).

Si esto es así, entonces la división internacional del trabajo no es un dato inmutable. Las estrategias nacionales la pueden modificar influyendo incluso parcialmente en la dinámica de acumulación de las transnacionales, a condición de fortalecer el poder negociador y -ojalá- regional y de adaptarse con flexibilidad a las modificaciones previsibles en el comercio internacional.

Un enfoque estratégico de especialización requiere seleccionar productos o complejos estratégicos donde concentrar esfuerzos de generación de externalidades dinámicas, economías de escala y búsqueda de mercados externos. Esta programación conjunta de familias de productos o polos de competitividad debe jugar un rol fundamental en el diseño del tejido industrial, condicionando la programación de inversiones, la política financiera y crediticia, la política de inversión y desarrollo tecnológico. La detección de estos sistemas integrados de producción exige una prospección sistemática de las tendencias tecnológicas y comerciales en la economía mundial.

En el comercio mundial existen productos progresivos (o de tendencia dinámica) y productos regresivos (de importancia de-

creciente en los flujos comerciales). Una buena especialización será aquella donde el grueso de las exportaciones sea progresiva y donde la mayoría de las importaciones sean regresivas. Examinando de acuerdo a este criterio la experiencia latinoamericana, es muy claro que la región enfrenta una especialización regresiva y empobrecedora y que el respeto a un criterio estático de ventajas comparativas tiende a perpetuar esta situación.

En este sentido, el esfuerzo exportador no puede limitarse a la dotación actual de recursos ni a la capacidad productiva existente. Debe incluir nuevas oportunidades de exportación, siguiendo de cerca la evolución de la demanda mundial. Ello significa preocuparse por nuevas oportunidades de inversión, en otras palabras, la expansión y diversificación de las exportaciones se liga de inmediato con la ampliación de la base productiva y el desarrollo de nuevas corrientes exportadoras. Esto, a su vez, obliga a dar altísima prioridad a la política industrial, de inversión y financiamiento y de desarrollo tecnológico.

Es evidente que la región no puede renunciar a su actual posición competitiva en los rubros de productos básicos, así como tampoco es razonable que pueda diversificar su base exportadora en el corto plazo. Sin embargo, aquí el desafío consiste en detectar nacionalmente, a partir de la base de recursos naturales existente, aquellos encadenamientos productivos o sistemas integrados de producción que permitan incrementar el valor agregado de las exportaciones, fomentando las interrelaciones entre los sectores primarios, secundarios y terciarios.

Una estrategia activa de exportaciones debe entonces ser selectiva (a nivel de estos sistemas integrados de producción), definiendo y priorizando líneas de producción, mercados de destino, programas de incentivos, esfuerzos nacionales de promoción tecnológica, de negociación y de acceso a mercados, de acceso oportuno a la información comercial, financiera y tecnológica, de tareas de gerencia y de marketing, junto con fortalecer los esfuerzos de concertación del poder negociador nacional y regional.

Una estrategia de promoción generalizada, pasiva, que no discrimina entre productos ni sectores y que sólo descansa en señales de mercado de corto plazo, culmina muy pronto en una política de emergencia, de exportación de saldos, estrechamente vinculada a la oferta existente, sin capacidad de generar inversiones y sin agresividad en la penetración y mantención de mercados externos. Esto no significa concentrarse exclusivamente en las exportaciones selectivas, los que además no darán grandes resultados en el corto plazo. Significa que en éstos se concentrarán los incentivos institucionales y de mediano plazo, descansando en la política cambiaria para el impulso de los demás sectores exportables.

Todo lo anterior conduce a una conclusión palmaria: un desarrollo eficaz de una política de exportaciones, compatible con un desarrollo autónomo y sostenido, es un corolario de una política de industrialización. En las actuales condiciones de la economía regional, esa reindustrialización requiere de un activo papel del sector público en:

- i) el diseño de una estrategia industrial selectiva;
- ii) la opción por un perfil tecnológico nacional;
- iii) la atenuación y gestión de la heterogeneidad estructural;
- iv) la difusión tecnológica hacia la estructura productiva, fortaleciendo los vínculos entre las empresas y el sistema científico- tecnológico nacional;
- v) los planes sectoriales de reconversión, incluyendo el readiestramiento de la mano de obra y la preocupación por los impactos regionales de dicha reconversión.

Como se aprecia rápidamente, se trata de tareas indelegables del sector público y de la planificación, si bien ello exige una profunda renovación en los métodos y en la sustancia del accionar planificador (ILPES, 1987).

## BIBLIOGRAFIA

- ADELMAN, I. (1986) - A poverty -focused approach to development policy, **Development strategies reconsidered**, J. Lewis and V. Kallab, editors, U.S. Third World Policy Perspectives No. 5, Overseas Development Council, Washington.
- ANNIS, S. (1986) - The shifting grounds of poverty lending at the World Bank, **Between two worlds**, op. cit..
- BALASSA, B. (1978) - Export incentives and export performance in developing countries: a comparative analysis, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 114, Heft 1.
- BALASSA, B. (1984) - Adjustment policies in developing countries: a reassessment, **World Development** V 12, No. 9, septiembre.
- BALASSA, B., et. al. (1986) - **Toward renewed economic growth in Latin America**, Institute for International Economic, Washington, D.C..
- BHAGWATI, J. (1978) - Foreign trade regimes and economic development: anatomy and consequences of exchange control regimes, Cambridge, Mass., Ballinger Press.
- BHAGWATI, J. (1986) - Rethinking trade strategy, **Development strategies reconsidered**, op. cit.
- BRADFORD, C. (1986) - East Asians "Models": myths and lessons, **Development Strategies Reconsidered**, op. cit.
- CCI (1984) - **Los sistemas institucionales de promoción de exportaciones en América Latina**, Doc. No. 3, Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT, Ginebra, Suiza.



- CEPAL (1986) - **El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones**, Conferencia Extraordinaria de la CEPAL, México, 19 - 23 de enero, 1987.
- CHENERY, H. (1974) - **Redistribución con crecimiento**, Banco Mundial, Ed. Tecnos, Madrid.
- CHENERY, H. (1979) - La ventaja comparativa y la política de desarrollo, - **Cambio estructural y políticas de desarrollo**, Banco Mundial, Ed. Tecnos, Madrid
- FEINBERG, R. (1986) - An open letter to the World Bank's new president, **Between two worlds: The World Bank's next decade**, R. Feinberg and contributors, US Third World Policy Perspectives No. 7, Overseas Development Council, Washington.
- FRENCH-DAVIS, R. (1987) - Notas sobre adquisición de ventajas comparativas y desarrollo, mimeo. interno, CEPAL.
- FISHLOW, A. (1985) - El estado de la economía latinoamericana, **Progreso económico y social en América Latina**, BID.
- GARCIA, A. (1987) - **Ajuste estructural con equidad: sugerencias de políticas**, PREALC, Santiago.
- GUITIAN, M. (1981) - Fund Conditionality: Evolution of principles and practices. **Pamphlet Series No. 38**, Washington, IMF.
- HELLEINER, G. (1986) - Policy -based program lending: a look at the Bank's new role, **Between two worlds**, op. cit.
- HELLEINER, G. (1986)(b) - Outward orientation, import stability and economic growth: an empirical investigation, S. Lall - F. Stewart, eds., **Theory and reality in development**, Ed. Macmillan, London.

- ILPES (1987) - **Cooperación e integración regional en la reactivación y en el desarrollo: el papel de la planificación**, VI Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, La Habana, Cuba, 23 - 26 marzo, 1987.
- IMF (1985) - Fund -Supported Adjustment Programs and Economic Growth, **IMF Occasional Paper** No. 41, IMF, Washington.
- KREUGER, A (1978) - Foreign trade regimes and economic development; liberalization attempts and consequences, Cambridge, Mass. Ballinger Press.
- KREUGER, A. (1980) - Trade Policy as an input to development, **American Economic Review** Vol. 70, No. 2.
- KREUGER, A. (1981) - Alternative trade strategies and employment in LDC's: an overview, **Pakistan Development Review**, 20, No. 3.
- LAFAY, G. (1978) - Remarques sur la compétitivité en longue période, **Economic et Strategie** No. 102, Paris, France.
- LAFAY, G. (1986) - Avantage comparatif et compétitivité, **Economie Prospective Internationale** No. 28, quatrième trimestre.
- MORAN, T. (1986) - The future of foreign direct investment in the Third World: overview, Investing in development: new roles for private capital?, T. Moran and contributors, **US Third World Policy** No. 6, O.D.C. Washington.
- NELSON, J. (1986) - The diplomacy of policy - based lending, **Between two worlds**, op. cit.
- ONUUDI (1981) - **La industria mundial en 1980**, Naciones Unidas, N. York.

- RAM, R. (1986) - Government size and economic growth: a new framework and some evidence from cross-section and time-series data; **American Economic Review**, V 76, No. 1, march.
- SALAMA, P. (1981) - La realidad del subdesarrollo, **Lecturas de Economía** 5 - 6, mayo - diciembre, Medellín, Colombia.
- TAVARES, M. da C. (1985) - **A retomada da hegemonia norteamericana: um aprofundamento do debate**, Instituto de Economía Industrial UFRJ, Texto para Discussão No. 77.
- VINER, J. (1964) - A case study in development analysis: future foreign resource requirements of Colombia, Washington, D.C., Agencia Internacional para el Desarrollo.
- Wohlmuth, K. (1985) - IMF and World Bank Conditionality: Policies and enforced Structural Adjustment, **Development and Peace**, V6, autumn.
- World Bank (1985) - Structural Adjustment Lending and Evaluation of Program Design, **World Bank Staff Working Papers** No. 735
- WESTPHAL, L. (1979) - El desarrollo industrial orientado para la exportación: la experiencia de Corea, **Políticas de promoción de exportaciones**, CEPAL, Vol. VIII.
- ZAHLER, R. (1980) - Repercusiones monetarias y reales de la apertura financiera al exterior: el caso chileno 1975-1978, **Revista de la CEPAL** No. 80, abril.

Cuadro 1

**PARTICIPACION EN EL COMERCIO MUNDIAL:  
EXPORTACIONES (X) E IMPORTACIONES (M)**

(%sobre el valor en millones de dólares de E.U.; X FOB, M CIF)

	1965		1980		1983	
	X	M	X	M	X	M
P. Desarr. con ec. de mercado	68.00	69.00	63.20	69.40	64.00	66.30
P. en desarrollo con ec. de merc.	19.60	19.00	27.80	21.40	25.00	23.60
A. Latina en desarrollo	7.10	7.00	5.40	5.80	6.10	4.40
ALADI	4.90	5.00	4.00	4.00	4.30	2.60
Argentina	0.79	0.60	0.40	0.51	0.43	0.23
Brasil	0.84	0.54	1.01	1.17	1.17	0.85
México	0.57	0.78	0.76	0.94	1.17	0.42
Resto de ALADI	2.70	3.08	1.83	1.38	1.53	1.10
Centroamérica	0.87	0.92	0.22	0.29	0.21	0.23
Africa	4.00	3.90	4.70	3.70	3.27	3.89
Asia en desarrollo	4.00	8.40	17.50	11.70	15.50	15.10
Asia (China, Mongolia, Vietnam)	1.30	1.70	1.00	1.10	1.20	1.20
Sudeste Asiático	4.80	6.20	6.90	7.20	8.70	9.00
Corea del Sur	0.09	0.23	0.87	1.08	1.34	1.37
Filipinas	0.42	0.46	0.29	0.40	0.26	0.42
Hong Kong	0.60	0.78	0.98	1.09	1.20	1.25
India	0.89	1.45	0.41	0.68	0.43	0.86
Indonesia	0.37	0.34	1.09	0.52	1.16	0.85
Pakistán	0.27	0.52	0.12	0.26	0.17	0.28
Singapur	0.51	0.62	0.97	1.15	1.20	1.47
Tailandia	0.32	0.38	0.32	0.44	0.35	0.54
Países ec. centralmente planif.	11.90	12.00	8.80	9.00	10.90	9.90
Europa y URSS	10.60	10.30	7.80	7.80	9.60	8.70

Fuente: Elaboración propia a base de información contenida en United Nations, 1983: International Trade Statistics Yearbook, New York, 1985.

Cuadro 2

## PRINCIPALES EXPORTADORES

Clasificación			País	Participación porcentual en el valor de las exportaciones mundiales		
1985	1984	1973		1985	1984	1973
1	1	1	E. Unidos	10.7	11.4	12.5
2	2	2	R. F. Alemana	9.6	8.9	11.8
3	3	3	Japón	9.1	8.9	6.4
4	5	5	R. Unido	5.3	4.9	5.2
5	4	4	Francia	5.1	4.9	6.3
6	6	10	U. R. S. S.	4.5	4.8	3.7
7	7	6	Canadá	4.5	4.4	4.4
8	8	9	Italia	4.1	3.8	3.9
9	9	7	P. Bajos	3.6	3.4	4.2
10	10	8	Bélgica - Luxemburgo	2.8	2.7	3.9
11	12	27	Taiwán	1.6	1.6	0.8
12	13	11	Suecia	1.6	1.5	2.1
13	15	24	Hong - Kong	1.6	1.5	0.9
14	14	39	Rep. de Corea	1.6	1.5	0.6
15	18	20	China	1.4	1.3	1.0
16	17	12	Suiza	1.4	1.3	1.7
17	11	14	A. Saudita	1.4	2.1	1.6
18	16	17	Brasil	1.3	1.4	1.1
19	-	16	R. D. Alemana	1.3	-	1.3
20	-	23	España	1.3	-	0.9
<u>Total</u>				<u>73.8</u>	<u>72.9</u>	<u>74.3</u>
Comercio mundial				<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: GATT, *Le Commerce international dans 1984/85*, id. 1985/86, Gêneve.

**Cuadro 3**

**PRINCIPALES PAISES EN DESARROLLO  
EXPORTADORES DE MANUFACTURAS (%)**

	1970	1980	1985a/	Tasa Media Anual Crecimiento (1970 - 78)
Taiwán	N.D.	N.D.	18.5	N.D.
Corea del Sur	6.0	14.2	18.5	43.1
Hong Kong	18.5	11.9	18.5	19.9
Brasil	3.4	6.8	10.5	35.9
Singapur	4.0	8.2	8.0	34.3
India	9.8	-	3.0	17.2
Malasia	1.0	2.2	2.5	37.1
Tailandia	0.3	1.5	1.5	50.7
Argentina	2.3	1.7	1.0	27.1
Filipinas	0.7	1.1	1.0	31.4
Otros países	45.6	-	17.0	25.2
<b>TOTAL P. en desarrollo</b>	<u>100.0</u>	-	<u>100.0</u>	<u>26.5</u>

Fuente: ONUDI, *La industria en un mundo en cambio*, Nueva York, 1983.

a/ Fuente: GATT, *Le Commerce International en 85 - 86*, Gêneve, 1986.

### Cuadro 4

#### PARTICIPACION DE LOS NIC's EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES TOTALES Y DE MANUFACTURAS, 1985

	Exp. mundiales de manufacturas		Exp. mundiales totales		Exp. manuf./ Exp. totales
	Valor a/	%	Valor a/	%	
Taiwán	27.8	2.32	30.70	1.59	90.5
Corea del Sur	27.7	2.31	30.30	1.57	91.4
Hong Kong	27.3	2.28	30.05	1.56	90.8
Brasil	15.5	1.29	25.65	1.33	60.4
Singapur	11.7	0.97	22.80	1.18	51.3
India	4.8	0.40	8.50	0.44	56.4
Malasia	3.9	0.32	N.D	-	33.8
Tailandia	2.4	0.20	7.10	0.36	-
Argentina	1.4	0.11	8.30	0.43	16.8
Filipinas	1.2	0.10	N.D	-	-
<b>Total mundial</b>	<b><u>1.197</u></b>	<b><u>100.00</u></b>	<b><u>1.922</u></b>	<b><u>100.00</u></b>	<b><u>62.2</u></b>

Fuente: GATT, *Le Commerce International en 85-86*, Gêneve, 1986.

a/ Mil millones de dólares de los Estados Unidos.

Cuadro 5

**PARTICIPACION POR BLOQUES ECONOMICOS EN LA  
EXPANSION RECIENTE DEL COMERCIO  
INTERNACIONAL, 1983 - 85**

	Exportaciones (FOB)		Importaciones (CIF)	
	Miles millones US\$	%	Miles millones US\$	%
<u>Incremento total</u>	<u>148.8</u>	<u>100.0</u>	<u>211.4</u>	<u>100.0</u>
P. desarrollados	<u>132.3</u>	<u>88.9</u>	<u>185.0</u>	<u>87.5</u>
Estados Unidos	13.6	9.1	88.0	41.6
Japón	29.5	19.8	10.5	4.9
CEE	42.2	28.3	38.6	18.2
Canadá	16.7	11.2	17.3	8.1
P. en desarrollo	<u>-4.5</u>	<u>-3.0</u>	<u>-19.4</u>	<u>-9.1</u>
OPEP	-34.4	-23.1	-28.7	-13.5
Brasil	3.3	2.2	-2.6 a/	-1.2
Resto de América Latina	1.1	0.7	0.9 a/	0.4
Otros	25.5	17.1	11.0	5.2
P. Socialistas	<u>21.0</u>	<u>14.1</u>	<u>45.8</u>	<u>21.6</u>
URSS	8.3	5.5	16.6	7.8
Europa Oriental	6.1	4.0	5.6	2.6
China	4.5	3.0	19.0	9.0

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de información aparecida en **Annual Report of the Council of Economic Advisers**, Washington, 1986. Los datos de Brasil y América Latina corresponden a la CEPAL, **Balance preliminar de la economía latinoamericana 1985**.

a/ Valor FOB.



Cuadro 6

**MONTO Y DESTINO DEL CREDITO BANCARIO  
INTERNACIONAL**

(Miles de millones de US\$ y %)

	1984		1985		1986 a/	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Crédito bancario internacional	178	100.0	216	100.0	100.0	100.0
Hacia países industriales	119	67.0	194	90.0	N.D.	N.D.
Hacia países en desarrollo	14	8.0	3	1.4	-9	b/

Fuente: Boletín del FMI, 7 abril 1986; Boletín del FMI, 16 febrero 1987.

a/ Primer semestre.

b/ Reembolsos netos.

# AJUSTE ESTRUCTURAL CON EQUIDAD: PROPUESTA DE POLITICA

Alvaro Garcia (PREALC)

## 1. Introducción: las características del desajuste estructural

Varios estudios han planteado que la actual crisis económica encuentra su origen en los desajustes estructurales del estilo de desarrollo implementado en la región (véase CEPAL, 1985 y PREALC, 1986). No pretenderemos repetir estos análisis pero sí rescatar de ellos la noción de que los problemas que enfrenta la región tienen un antecedente histórico y sus orígenes y efectos son externos e internos.

El **desajuste externo** resulta del secular déficit comercial de la región. Este, a su vez, tiene su origen en la modalidad de especialización económica de la región: exporta productos primarios que pierden mercados (producto de la política de autosuficiencia de los países desarrollados) y/o caen sus términos de intercambio, con la consecuente disminución en el superávit comercial del intercambio de este tipo de bienes. A la vez, no se ha superado el déficit en el comercio de manufacturas. La suma de estos efectos generó un creciente déficit comercial que tuvo como contrapartida la deuda externa que empieza a contraer la región desde mediados de los sesenta. Durante los ochenta, producto del aumento en las tasas de interés y la incapacidad para seguir endeudándose, la mayoría de los países debieron hacer ajustes recesivos para disminuir la demanda por importaciones. Resta, por lo tanto, la tarea de adecuar estructuralmente las economías de la región para que su crecimiento sea autosostenido.

El **desajuste interno** se manifiesta en las altas y persistentes tasas de des y subempleo que, a su vez, explican la incapacidad de una gran proporción de la población para satisfacer sus necesidades básicas. Este desajuste interno se

produce por el débil proceso de acumulación (en relación al ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo) y el carácter concentrado del proceso técnico y la distribución del capital y los ingresos. El ajuste recesivo, implementado a principios de los ochenta, ha agudizado la, así llamada, deuda social al comprimir los salarios más que proporcionalmente, aumentar el desempleo y, en la mayoría de los casos, reducir el gasto social. El desajuste interno tiene, a su vez, un correlato político que se manifiesta en la inestabilidad que genera la marginación de una alta proporción de la población o, alternativamente, en la existencia de gobiernos autoritarios que reprimen el conflicto social que esta situación genera. Por esto, se ha planteado que la superación del problema social constituye un requisito para la permanencia estable de la democracia.

La crisis económica ha afectado a los países en distintas formas e intensidad y, sobre todo, la magnitud de los problemas estructurales que éstos ya tenían, difiere en forma significativa. Sin embargo, el esfuerzo que todos los países de la región deben hacer para enfrentar estructuralmente los problemas que quedaron de manifiesto en la actual crisis es de tal magnitud que su superación requiere realizar cambios que afectan las relaciones económicas y de poder existentes. Para tal efecto es necesario lograr un amplio compromiso social que asegure la capacidad política para implementar dichos cambios. Por lo tanto, un documento como esto sólo puede sugerir las consideraciones generales que debe tener en cuenta el proceso de concertación social que sancione la estrategia de desarrollo a ser implementada. Además se puede avanzar en la definición del tipo de políticas que permitiría conciliar el crecimiento con la equidad y el pago de los compromisos externos. Esto último es de medular importancia ya que permite que todos los grupos sociales vean la posibilidad de lograr sus aspiraciones. Dicha posibilidad es lo que compromete a la población con el proyecto y, por lo tanto, constituye la verdadera fuerza dinámica que hace viable la consecución de las metas planteadas.

## 2. El desafío del ajuste estructural con equidad

Un orden de magnitud del desafío que implica enfrentar la solución de los problemas estructurales de las economías de la región puede lograrse a través de una estimación de las brechas o deudas que estos países tienen. Para tal efecto, se han definido tres deudas: la externa, la de inversión o crecimiento y la social. La **deuda externa** corresponde a la cantidad de recursos que se requiere para cerrar la brecha comercial y/o para pagar la deuda externa. La **deuda de crecimiento o inversión** se refiere a la cantidad de recursos que se requiere para financiar una acumulación coherente con el logro del ritmo promedio de crecimiento deseado. Para efecto de nuestras estimaciones la meta se hizo equivalente a la tasa media de crecimiento de América Latina en el período 1970-1985 (5.3% anual). La **deuda social** se estimó de dos formas: la cantidad de recursos que se requiere para cerrar la brecha de pobreza y la pérdida en la participación relativa de los salarios en el producto durante la actual crisis respecto del punto más equitativo que se logró en el pasado. Como es de esperar, la deuda social resulta mayor si se trata de solucionar el problema de pobreza que si tan sólo se desea recuperar la participación de los salarios en el producto. Ya que la primera estimación se refiere al stock acumulado de problemas sociales, mientras que la segunda da cuenta del carácter inequitativo que puede haber tenido el financiamiento del ajuste a la actual crisis. Por lo tanto, esta última medida puede considerarse como el esfuerzo mínimo que se puede hacer para avanzar en la solución del problema social.

En el cuadro 1 se resume la estimación de la magnitud de estas brechas expresadas como puntos de por ciento del PGB. En el anexo se presenta la metodología y las fuentes de información que se utilizaron para hacer estas estimaciones. Se puede apreciar que la magnitud y la incidencia relativa de las distintas deudas difiere significativamente entre los países de la región. De hecho, la suma de estas brechas fluctúa entre 10 y 30% del producto.

Debe aclararse que estas brechas no son directamente sumables ya que el pago de algunas requiere divisas y el de otras, moneda nacional. Además, en el mediano y largo plazo parte de estas "deudas" se pagan en forma simultánea. Por ejemplo, un aumento en la inversión, si se asigna adecuadamente, puede levantar la restricción externa al generar o ahorrar divisas; adicionalmente disminuye la brecha de pobreza al generar nuevas plazas de empleo productivo. Por otra parte, el cierre de la brecha de pobreza constituye una inversión en capital humano que, como múltiples estudios lo han demostrado, tiene una incidencia directa en la productividad del trabajo, lo que permite aumentar el producto con una tasa de inversión relativamente menor. Por lo tanto, en términos dinámicos la brecha total es menor a la que se enfrenta en el corto plazo; sobre todo si se diseñan paquetes de política que busquen la complementación de las acciones encaminadas a solucionar los distintos problemas. Por esto un esfuerzo central de todo proceso de ajuste estructural debe ser el que sea integrado; esto es que dé cuenta de las interrelaciones que existen entre las políticas económicas y de éstas con las sociales.

### **3. Necesidad de un ajuste expansivo y concertado para absorber los déficit**

Dada la heterogeneidad que presentan las situaciones nacionales y las enormes diferencias en la capacidad institucional y política de los países para implementar políticas de ajuste estructural de la magnitud que las cifras presentadas sugieren, resulta imposible pensar en el diseño de un modelo único de ajuste estructural. Por el contrario, el énfasis se debe poner en la necesidad de lograr un acuerdo social en torno a las modalidades y ritmos de implementación de las medidas necesarias. Lo que probablemente llevará al diseño de múltiples modalidades de ajuste, cada una coherente con las posibilidades y necesidades de cada país. A pesar de las diferencias entre los países hay ciertos elementos comunes que permitirían identificar áreas de preocupación prioritaria para el diseño de políticas y el logro de acuerdos sociales.

La primera área se refiere precisamente a la necesidad de dar cuenta de los conflictos que el proceso de ajuste generará y, por lo tanto, de **contar con un mecanismo institucional de concertación social** adecuado para superarlos. En la totalidad de los países la suma de las tres deudas representa una alta proporción del producto y, en promedio, un 40% del ingreso de los grupos más ricos que debieran financiar el ajuste con equidad. Por lo tanto, resulta ilusorio pensar que se podrá hacer un esfuerzo de ahorro interno coherente con el cierre simultáneo de todas las brechas. Esto significa que se deberá negociar el ritmo relativo de consecución de las distintas metas internas y de pago de la deuda externa, lo que, a su vez, supone reconocer que el ajuste implicará costos para todas las partes envueltas. Estos costos se manifestarán en: el ritmo de solución de los problemas sociales, el ritmo de creación de empleos productivos, el ritmo de recuperación/crecimiento de los salarios, la compresión o lento crecimiento en el consumo de los grupos de más altos ingresos y la postergación, parcial o total, del pago de la deuda externa. Estos costos -que se sentirán en el corto plazo- son necesarios para lograr los objetivos de mediano plazo -cerrar estructuralmente la brecha externa, dinamizar la creación de empleos productivos, aumentar la cantidad y calidad de activos de los grupos pobres, etc.-, en un marco de estabilidad de precios. Por lo tanto, la negociación es indispensable para lograr un compromiso social que asegure la estabilidad y permanencia de las políticas necesarias para producir las modificaciones estructurales.

Un segundo elemento común, que presenta la mayoría de los países de la región, es que cubrir **la deuda de crecimiento o inversión es la que requiere de un mayor volumen de recursos**. Al respecto, debe recordarse que para estimar la brecha de inversión se supuso que se deseaba lograr la tasa de crecimiento promedio de la región y que se mantenía la actual eficiencia de la inversión (véase cuadro 2). Esto explica porqué la brecha de inversión difiere tan significativamente entre países, ya que tanto la productividad de la inversión como la diferencia entre la actual tasa de crecimiento y la deseada, cambia entre los países. Por ejemplo,

Paraguay ha crecido a una tasa superior a la del promedio de la región, por lo tanto, su brecha de inversión aparece con un signo negativo. Lo contrario ocurre en los países de más lento crecimiento como son Chile y Perú. En este último país, al igual que en Costa Rica, Bolivia y México, además la eficiencia de la inversión ha sido extraordinariamente baja; por lo que presenta una razón marginal capital/producto significativamente mayor al promedio latinoamericano. Es probable que esto se pueda corregir en el futuro, lo que implicaría que con una tasa de inversión menor se puede financiar el mismo ritmo de crecimiento. Esto último señala la necesidad de no tan sólo preocuparse de aumentar el volumen de inversión sino también de su calidad en términos de la consecución de los objetivos estratégicos.

Un tercer elemento común, que se deriva del anterior, es la **necesidad de producir un ajuste expansivo**. El carácter expansivo es necesario para generar los recursos que implica enfrentar las dos dimensiones del desajuste estructural y también para readecuar la estructura productiva de tal suerte que su crecimiento resulte más autosostenido y equitativo. El diseño de un modelo de ajuste expansivo y equitativo debe poner énfasis en la búsqueda de políticas que compatibilicen la superación estructural de la restricción externa con la superación de la pobreza. Esto es, la definición de políticas sociales funcionales al crecimiento y de políticas económicas que aseguren una mayor irradiación social de los beneficios del crecimiento. Esta condición debiera ayudar a definir los criterios de inversión y de financiamiento de la estrategia de desarrollo que se trate de implementar.

#### **4. Políticas de inversión y composición del crecimiento**

Las políticas de inversión constituyen el elemento central de una propuesta de ajuste estructural expansivo y equitativo, ya que son las que permiten aumentar el ritmo de crecimiento y simultáneamente modificar su composición; por lo tanto, reducen los posibles conflictos entre crecimiento y equidad. Ya se señaló que para lograr esto, la tasa de inversión debe

aumentar y su asignación ser coherente con la consecución de los objetivos de ajuste externo e interno. Estos señalan tres grandes orientaciones para la inversión: la primera, es el ahorro o generación de divisas; la segunda, es la maximización de la generación de empleo productivo; y, la tercera, el asegurar el abastecimiento de los bienes y servicios de consumo básico cuya demanda se verá estimulada por el crecimiento equitativo.

#### **a) Necesidad de aumentar la eficiencia de la inversión**

Antes de señalar las implicancias que estas orientaciones tienen para la inversión, es necesario subrayar la necesidad de aumentar la eficiencia de la inversión. El cuadro 2 resume las estimaciones de la relación marginal capital/producto que se hicieron (véase el anexo). Se puede apreciar que en muchos países de la región éstas son excesivamente altas. Esto, en parte, se debe al lento crecimiento que han tenido las economías (por ejemplo, Bolivia, Perú y México), lo que ha agudizado la tradicional mantención de un alto margen de capacidad ociosa. El uso de esta capacidad permitiría que, en el corto plazo, los países puedan crecer a un ritmo superior al que se deduce de la tasa de inversión que éstos tendrían. Esto, sin embargo, se debe calificar por el hecho de que la capacidad no utilizada no está homogéneamente distribuida y, además, la estructura productiva que se busca generar no coincide exactamente con la del pasado.

Sin embargo, parece factible utilizar parte de la capacidad ociosa y la asignación de los recursos de inversión debe considerar este hecho, estimulando el crecimiento de los sectores que constituyen cuellos de botella para sistemas productivos que tienen capacidad subutilizada. Adicionalmente, se debe prevenir la ocurrencia de utilizar tecnologías cuya escala de producción resulta sobredimensionada para el tamaño del mercado que se pretende satisfacer. Esto último, a pesar de que puede requerir de inversión en investigación y desarrollo tecnológico, en definitiva ahorra recursos al reducir la razón capital/producto y aumentar la eficiencia del capital.



**b) Un nuevo patrón de inserción económica internacional: mayor especialización e integración productiva.**

Para superar la restricción externa es necesario modificar el patrón de inserción internacional que han adquirido la mayoría de las economías de la región. Esto es, aumentar el nivel y modificar la composición de las exportaciones (fundamentalmente aumentando el valor agregado manufacturero de ellas), para así superar la tendencia secular que ha presentado la región a que caigan sus términos de intercambio y que los precios de sus exportaciones experimenten enormes variaciones anuales. Por otra parte, se debe profundizar en forma selectiva el proceso de sustitución de importaciones, para aumentar el abastecimiento interno de bienes intermedios y de capital y la provisión de ciertos servicios modernos, todos rubros en que actualmente la región presenta déficit comerciales de significación.

Para lograr estos objetivos resulta indispensable especializar la economía en un número reducido de Sistemas Integrados de Producción (SIP) que integren verticalmente el aparato productivo (al respecto, véase García, 1986). La selección de los SIP prioritarios debe considerar en forma fundamental el tamaño del mercado del bien final que ellos producen para asegurar el aprovechamiento de economías de escala en la producción de bienes intermedios y de capital, como de los servicios modernos. Desde luego convendrá articular SIP en torno a los sectores exportadores y los que producen bienes de consumo masivo. Respecto de estos últimos, además de ampliar el mercado nacional, el logro de economías de escala podrá asegurarse mediante acuerdos de integración regional o subregional entre países que presentan patrones de consumo relativamente similares. Esto requiere acordar entre estos países las líneas de especialización y permite lograr mayores grados de eficiencia, para así posteriormente, tratar de acceder a mercados extrarregionales.

La consecución del objetivo empleo y el de expansión de los sectores que producen bienes de consumo básico resulta

altamente coherente ya que estos últimos sectores son los que presentan los mayores encadenamientos de empleo y producción (García, 1986). Por lo tanto, la estructura de demanda que surgiría de un proceso redistributivo incentivaría el crecimiento de los sectores que maximizan la generación de empleo. El aprovechamiento máximo de este círculo virtuoso se logra cuando se asegura la integración vertical de todo el SIP que producen estos bienes. Es probable, sin embargo, que el grueso de las inversiones en estos SIP no ocurra en la fase de producción final del bien -que es la que presenta los mayores eslabonamientos- sino en el resto de la cadena que es donde se enfrentará la restricción de divisas. Se puede apreciar, por lo tanto, que los objetivos planteados resultan coherentes en términos de la definición de las áreas prioritarias para asignar los recursos de inversión.

### **c) Políticas para orientar la inversión**

Para asegurar que la economía se especializa en la dirección deseada se deben establecer los incentivos adecuados para dirigir el accionar del sector privado y, también, contar con criterios de evaluación para los proyectos de inversión pública como para el otorgamiento de crédito. Los criterios de evaluación de proyectos deben considerar los indicadores tradicionales de generación o ahorro de divisas y de empleo productivo, en términos directos e indirectos, como también la capacidad de respuesta del sector en cuestión en el corto plazo a las presiones de demanda que surjan.

La orientación de la inversión privada en la dirección deseada requerirá modificar los precios relativos de tal suerte de generar una estructura de rentabilidad relativa acorde con la estructura productiva que se busca. Al respecto, resulta probable que para lograr este objetivo se requiere mantener una estructura de protección efectiva (aranceles más tipo de cambio) que incentive la sustitución de importaciones pero que puede tener el efecto negativo de limitar la expansión de las exportaciones. Ya que es claro que, en la mayoría de los países, el sector exportador -por su tamaño- no será capaz de liderar el

crecimiento, la estructura general de incentivos deberá dirigirse a promover un selectivo esfuerzo sustituidor en sectores que presenten ventajas comparativas dinámicas. Paralelamente, se debe compensar a las actividades exportadoras con políticas directamente dirigidas a promover las exportaciones -reposición del costo arancelario para el componente importado, crédito para el costo de acceder a los mercados externos, información, etc.

El establecimiento de un sistema de precios relativos adecuado es una condición necesaria pero no suficiente para asegurar la materialización de la inversión en los sectores prioritarios. Dos elementos adicionales que resultan fundamentales son la disponibilidad de agentes económicos dispuestos a invertir en proyectos de largo plazo y la existencia de un clima que asegure las condiciones de estabilidad que estos agentes normalmente exigen. La experiencia indica que al Estado le cabe un rol clave en estas dos últimas materias, ya sea como inversor o socio para disminuir el riesgo de los agentes privados y también a través de reducir la incertidumbre generando la credibilidad en la estabilidad de las políticas y en el sistema de incentivos que se implemente.

En definitiva, se trata de diseñar un paquete de políticas económicas que incentive la inversión en el desarrollo de proyectos que integren verticalmente la producción de bienes transables, particularmente los exportables y los de consumo básico; esto permitiría que el crecimiento adquiriera un carácter equitativo y autosostenido.

## **5. Políticas de empleo productivo y superación de la pobreza**

Dado que la mayoría de los pobres -especialmente los extremadamente pobres- se caracterizan por tener una precaria inserción en el aparato productivo, la generación de empleo productivo constituye uno de los medios fundamentales para superar estructuralmente la pobreza (PREALC, 1986 b). El ritmo de generación de empleo depende de la tasa y la

composición sectorial y tecnológica del crecimiento. Cuán adecuado sea éste para superar el desempleo, dependerá del nivel de desempleo equivalente (desempleo abierto más subempleo) que exista y el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo. La expansión de la fuerza de trabajo, a su vez, depende de la tasa de crecimiento de la población y de la tasa de participación. Adicionalmente, debe considerarse la necesidad de que corresponda el nivel y tipo de calificación de la fuerza de trabajo en busca de empleo con los puestos de trabajo que la economía genera. Por lo tanto, una política de empleo dirigida a solucionar el problema de la pobreza debe considerar los factores de oferta y demanda en el mercado de trabajo.

En el cuadro 3 se presenta una aproximación de lo que se puede esperar en términos de absorción de empleo durante el próximo quinquenio, dado el ritmo de crecimiento que se mencionó en el punto anterior. En el anexo se detallan las fuentes y metodologías utilizadas para hacer estas estimaciones. Se puede apreciar que en todos los países analizados, con la excepción de Venezuela, el ritmo de crecimiento de la demanda por trabajo es similar o inferior al de la oferta de trabajo. Esto significa que, de mantenerse la actual composición del crecimiento y las relaciones tecnológicas, la tasa de crecimiento proyectada no permitiría absorber a la masa hoy desempleada y menos aún a la subempleada. De hecho, hacia fines del próximo quinquenio aproximadamente un cuarto de la fuerza de trabajo se mantendría en situación de desempleo equivalente. Esto requiere implementar, al menos, tres tipos de políticas: unas que aumenten el efecto empleo del crecimiento, otras dirigidas a aumentar la productividad del sector informal y tradicional rural para absorber subempleo y, en los casos de mayor incidencia del desempleo, el establecimiento de programas de empleo de emergencia.

#### **a) Necesidad de aumentar el efecto empleo del crecimiento**

Para aumentar el efecto empleo del crecimiento se debe elevar la productividad de la inversión y asignarla en aquellos

sectores que presentan los mayores encadenamientos de empleo y producción. En este sentido son válidas las sugerencias hechas en el punto anterior respecto de los criterios que deben definir la asignación de recursos y también en lo que se refiere a utilizar la capacidad ociosa existente y el desarrollo de tecnologías adecuadas a la disponibilidad relativa de recursos y tamaño del mercado. Es en este ámbito donde se encuentra la mayor sincronía entre las políticas que tienden a levantar la restricción externa y a superar la pobreza, vía generación de empleo productivo.

### **b) Aumentar la productividad del sector informal y tradicional**

Simultáneamente se deberá apoyar el crecimiento de la pequeña empresa y de áreas escogidas del sector informal urbano y tradicional rural que hoy contratan a una alta proporción de la fuerza de trabajo a bajos niveles de productividad. Esto es particularmente importante en aquellos países donde dichos sectores son de tal magnitud que resulta imposible pensar que sean automáticamente absorbidos por el proceso de modernización y crecimiento. En el Istmo Centroamericano, por ejemplo, el 60% del total de empleos sólo contribuye con el 15% de la producción. Este enorme subempleo se concentra en el sector rural donde también se ubica la mayoría de los pobres (véase, CEPAL, 1983). Las políticas hacia estos sectores deben estar dirigidas a aumentar la productividad de los que en ellos laboran más que a tratar que éstos expandan su demanda por trabajo. El criterio de priorización para otorgar el apoyo técnico y financiero que estos sectores requieren debe ser el que éstos sean funcionales a la composición y estilo de crecimiento que se desea lograr y que presenten posibilidades dinámicas de competir, en términos de productividad, con el sector formal de la economía.

Al respecto, es interesante señalar que los sistemas productivos de bienes básicos se caracterizan por tener en su interior una gran cantidad de pequeñas empresas y estrechos vínculos con el sector informal y tradicional rural. Por lo tanto,

estas áreas constituyen un buen punto de partida para implementar las políticas de apoyo a estos sectores rezagados.

El aumento en la calidad de la oferta y la productividad del sector informal y tradicional se puede lograr mediante el apoyo técnico y financiero a este sector, a través de la capacitación de los que en él laboran, organizando sistemas de compra de insumos y comercialización de los bienes y servicios que producen. También se puede organizar el acceso cooperativo al uso de bienes de capital e infraestructura económica cuya utilización presenta grandes economías de escala. Por otra parte, se puede aumentar la demanda por los bienes producidos por estos sectores a través de la adquisición privilegiada por parte del Estado de los bienes y servicios que ellos producen. Adicionalmente se puede mejorar el acceso de la población a los servicios informales a través de la creación de bolsas de trabajo que actúen como intermediarias entre el consumidor y el trabajador por cuenta propia.

La implementación de ésta y otras tareas se vería enormemente facilitada y probablemente reduciría sus costos si existiera información adecuada sobre las características de los sectores rezagados y sus vinculaciones con el resto del aparato productivo, como también una instancia coordinadora de todos los esfuerzos dirigidos a beneficiar al sector informal urbano y tradicional rural.

### **c) Rol del sector público en la generación de empleo**

La implementación de una estrategia como la propuesta probablemente requerirá de un aumento en el empleo público. Dicho aumento se concentrará en tres áreas: la construcción, especialmente de viviendas básicas e infraestructura y equipamientos de uso colectivo; servicios sociales, y servicios económicos. Tanto la actividad de la construcción como la provisión de servicios sociales presentan altos encadenamientos de empleo. La construcción se caracteriza por tener altos vínculos intersectoriales y, por ende, altos efectos indirectos. En la mayoría de los países, además, el sector construcción presenta una mínima dependencia de insumos importados, lo que lo convierte en un ámbito privilegiado para propulsar el crecimiento en condición de restricción de divisas.

Los servicios sociales, por otra parte, tienen un alto impacto directo sobre el empleo, lo que los convierte en un mecanismo ideal para absorber rápidamente y a un costo relativamente bajo, a los desempleados. Además, al igual que la construcción, este sector produce bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas. El sector servicios económicos, fundamentalmente lo que se refiere a apoyo técnico a la producción, no tiene un impacto importante sobre el nivel de empleo, pero es indispensable para aumentar la productividad de los sectores rezagados y, por esa vía, absorber subempleo.

#### **d) Programas de empleo de emergencia**

Hay ciertos países en que el nivel de desempleo es tal que resulta indispensable crear o reforzar programas de empleo de emergencia. Estos programas pueden transformarse en uno de los principales mecanismos de transferencias de ingreso. No sólo a través del empleo que generan, sino también de los bienes y servicios básicos que producen. Se pueden reconocer, al menos, tres tipos de programas de empleo que serían coherentes con la búsqueda de equidad.

Los primeros son programas de capacitación de la fuerza de trabajo joven desempleada. La capacitación o reentrenamiento de estos jóvenes para desarrollar labores cuya demanda va a aumentar dado el estilo de crecimiento que se propone lograr constituye un excelente mecanismo para aumentar la movilidad social y, adicionalmente, mejorar la productividad del trabajo. Estos programas no sólo debieran proveer educación gratuita sino también complementar el ingreso de los hogares, ya que ésta es la principal razón por la cual los jóvenes abandonan la educación.

Un segundo tipo de programa es el de apoyo social, esto es la provisión de servicios básicos de salud, educación popular, protección de la infancia, esparcimiento, organización comunitaria, etc. Este tipo de programa tiene la virtud de requerir poca capacitación y otorgar entrenamiento en el puesto de trabajo en la provisión de un tipo de servicio cuya demanda aumenta con el crecimiento. Adicionalmente este tipo de trabajo puede ser desarrollado en jornadas de distinta extensión permitiendo que labore la fuerza de trabajo secundaria que

no está en condiciones de trabajar jornada completa. La experiencia indica que en este tipo de trabajo se puede emplear a mujeres que actualmente no aportan ingreso al hogar. Es sabido que la tasa de participación es inferior en los hogares de menores recursos, en parte, porque no disponen de los servicios y oportunidades que este tipo de programas podrían ofrecer. Esto podría significar que uno de los efectos que este programa tenga, sea el de aumentar la participación de la fuerza de trabajo secundaria.

El tercer tipo de programa posible de implementar es el que se dirige a producir infraestructura social y económica básica. Estos programas tienen un mayor costo en términos de insumos, pero también un mayor impacto sobre el crecimiento en el corto plazo. Una forma de maximizar su efecto social es orientando su producción a la satisfacción de las necesidades de los grupos de menores recursos.

Para minimizar el posible impacto inflacionario y reducir los costos de todos estos programas convendría que parte de sus remuneraciones ocurrieran en la forma de bienes y servicios. Esto permitiría dirigir la demanda que se generaría en ellos y aprovechar las economías de escala que la producción y sobre todo provisión de bienes y servicios básicos tiene.

Se puede apreciar que el diseño de estos programas permite que la mayoría de éstos sean funcionales al crecimiento económico. Por lo tanto, su financiamiento no significaría reducir las posibilidades de crecimiento al competir con alternativas de uso productivo de estos fondos. Adicionalmente, la mayoría actúa sobre la oferta de trabajo, aumentando la capacitación de la mano de obra (lo que implica retardar la entrada al mercado de trabajo) y permitiendo una mayor participación de la fuerza de trabajo secundaria de menores recursos. Estos últimos efectos inciden directamente sobre el nivel de ingresos y las posibilidades de movilidad social de los grupos de menores recursos.

## **6. Políticas de redistribución del ingreso**

La inequitativa distribución del ingreso que existe en la región y que se ha agudizado durante la actual crisis constituye la principal causal estructural de la pobreza (PREALC, 1986 b).



Alterar esta situación es, por lo tanto, una precondition del ajuste interno. Este cambio se puede lograr por vías complementarias: modificar las condicionantes estructurales de la distribución y efectuar transferencias de ingreso entre los grupos sociales.

#### **a) Transferencia dinámica de activos y crecimiento económico**

La estructura de distribución del ingreso depende fundamentalmente de la forma en que están distribuidos los activos económicos y el poder político, que determina la capacidad de negociación de cada grupo. La transformación de la estructura de propiedad sobre los activos puede hacerse de dos formas: en términos dinámicos, afectando a los nuevos activos y sobre los activos existentes. Dada la necesidad de que el ajuste estructural con equidad cuente con el apoyo de una amplia alianza social, para minimizar los conflictos políticos, parece difícil implementar políticas que transformen la propiedad sobre los activos existentes. Por lo tanto, la orientación general debiera ser la de distribuir equitativamente la formación de nuevos activos. Una excepción a esto puede ser el caso de la tierra, sobre todo en aquellos países donde no cabe una mayor expansión de la tierra agrícola. En América Central, por ejemplo, la desigual distribución de la tierra -el coeficiente de Gini fluctúa alrededor de 0.8- determina que una gran proporción de la población rural no logra satisfacer sus necesidades básicas (CEPAL, 1983). De no corregirse esta situación parece poco probable que se supere la situación de pobreza en que vive la mayoría de la población rural en esos países.

La distribución dinámica de activos puede hacerse de tres formas. La primera es invirtiendo en capital humano en los grupos de menores recursos. La segunda es aumentando la disponibilidad y calidad de los activos que poseen los grupos pobres. La tercera es que parte del aumento de los salarios reales se asigne a un fondo social de acumulación que al ser invertido incorpora a los trabajadores a la propiedad de las nuevas empresas. Puede apreciarse que todas estas fórmulas estimulan el crecimiento y, por lo tanto, superan el supuesto conflicto entre redistribución y crecimiento.

Adicionalmente, la misma redistribución del ingreso, al estimular más que proporcionalmente el crecimiento de los sectores que presentan los mayores encadenamientos de empleo y producción y que distribuyen más equitativamente su valor agregado, logra permanentemente una distribución funcional del ingreso más equitativa. Como se mencionara, existe una coincidencia entre estos sectores y los que producen bienes de consumo básico lo que permite aprovechar otro círculo virtuoso entre crecimiento y redistribución. También la expansión de los mercados de estos bienes es coherente con el crecimiento ya que viabiliza el proceso de integración vertical de los sistemas productivos que los producen, sobre todo en aquellas fases que hoy aparecen más débiles -producción de insumos intermedios y bienes de capital- y que presentan importantes economías de escala en su producción.

### **b) Formación de un Fondo para el Crecimiento Equitativo**

La implementación de estas políticas requiere de la existencia de una institucionalidad que permita la concertación para orientar el proceso de inversión y asignar los títulos que de ella provengan. Esto, en parte, sugiere complementar la alternativa tradicional de inversión pública o privada, con una de carácter mixto. Se propone una solución intermedia, que tiene precedentes en algunos países desarrollados, consistente en la creación de un fondo de inversión en cuya orientación intervienen trabajadores, empresarios y representantes de la sociedad elegidos a través del sistema político vigente. Dicho fondo sería financiado con tributos a los altos ingresos y el aporte de los asalariados que perciben ingresos muy superiores al promedio (al respecto véase el anexo). A su vez, los títulos de inversión serían distribuidos, según pautas acordadas socialmente, entre los distintos agentes que participan en la negociación.

Aún más, se podría considerar la posibilidad de constituir o, en el caso que exista, utilizar un Consejo Económico y Social conformado por todos los agentes socioeconómicos relevantes para diseñar la forma en que se captan y utilizan los recursos de un Fondo para el Crecimiento Equitativo (FOCE) que pueda ser utilizado para cubrir las disitintas brechas. De hecho, el FOCE podría ser una ampliación del fondo de inversión recién

mencionado. Además, éste generaría un momento privilegiado para producir la concertación social, ya que en él están representados los intereses de los agentes sociales que debieran participar en la determinación de políticas de ingreso. En él, también, se debiera negociar el comportamiento de variables tales como salarios reales, utilidades netas, financiamiento fiscal, etc. La magnitud que adquieren estas variables determinará la capacidad de la economía para hacer frente a sus compromisos externos e internos.

Por lo tanto, el FOCE debiera estar conformado por tres subfondos: uno de inversión, uno social y otro destinado a pagar la deuda externa. Tal como se ha descrito, la asignación de los recursos de los dos primeros permitiría introducir transformaciones en la estructura distributiva.

El fondo de inversión sería financiado por impuestos a las utilidades y por la vía de que parte de los aumentos en salarios reales ocurra en la forma de títulos de dicho fondo. Adicionalmente, la selección de áreas de inversión para el uso de estos fondos debiera introducir el criterio empleo productivo y la otorgación de crédito ir atada a criterios de distribución social del valor agregado que se desea alcanzar; estos dos elementos harían más progresiva la estructura distributiva.

La constitución del fondo social tiene como principal objetivo financiar las acciones gubernamentales tendientes a satisfacer directamente las necesidades básicas de los grupos más pobres. Esto es, para llevar a cabo la segunda forma de afectar la estructura distributiva. La particularidad de estas políticas, respecto de las anteriores, es que no modifican permanentemente la distribución del ingreso sino, tan sólo, corrigen el resultado del funcionamiento de las fuerzas del mercado.

### **c) Políticas de ingreso**

La implementación de las propuestas anteriores sólo es posible si existe un acuerdo social respecto de la implementación de políticas de ingreso, esto es sobre las variables que

determinan los niveles de ingreso de los principales agentes socioeconómicos. Lo que en parte determina la capacidad del Estado para llevarlas a efecto. El acuerdo en torno a políticas de ingreso además permitiría que los cambios sugeridos no deriven en desestabilizantes presiones inflacionarias que, además, al reordenar la estructura de precios relativos, puede revertir algunos de los logros en materia distributiva.

De particular importancia en esta materia es la definición de una regla de salarios que persiga cuatro objetivos simultáneamente: asegurar que los salarios logren la participación relativa en el ingreso que se busca, que posteriormente éstos evolucionen al mismo ritmo que la productividad del trabajo, que se disminuya la disparidad de salarios y que sea posible el necesario esfuerzo de inversión.

Al asegurar una cierta participación estable de los salarios en el producto también se corrige en forma permanente la estructura distributiva. Dada la necesidad de que el aumento en los salarios ocurra al mismo tiempo que crece la inversión; todo aumento salarial por sobre la productividad media puede ocurrir en la forma de títulos de inversión de la misma empresa o del fondo de inversión al que ya se hizo referencia. Esta fórmula permite, además, vincular aún más la remuneración del trabajo a la productividad y rentabilidad de la empresa y también homogeneiza los niveles de salarios al exigirle un esfuerzo de acumulación mayor a aquellos que laboran en sectores de alta productividad.

#### **d) Políticas sociales**

Dado que es imposible cubrir aquí las particularidades de las distintas políticas sociales, solo plantearemos tres consideraciones o sugerencias que permitan minimizar los conflictos entre crecimiento y este tipo de políticas distributivas. El primero se refiere a la optimización del uso de los fondos a ser utilizados con un fin social; esto es, la maximización del costo-eficiencia de los programas a ser implementados. Sobre esta materia hay bastante experiencia acumulada en los países de la

región. Entre otras cosas, ella indica la necesidad de definir con claridad el grupo objetivo de las políticas y utilizar instrumentos que minimicen la dilución de beneficios. Las características del grupo objetivo no sólo deben considerar su actual nivel de pobreza sino también el impacto potencial de las políticas sobre ellos. Por ejemplo, las acciones nutricionales dirigidas a lactantes y sus madres tienen un costo menor, respecto de los resultados, que aquellas tendientes a recuperar desnutridos.

La segunda consideración se refiere a la existencia de líneas de gasto social que no son conflictivas con la propulsión del crecimiento ya que inciden directamente y en el corto plazo sobre la productividad de los pobres. Entre éstas se pueden mencionar aquellas dirigidas a mejorar la dieta de la fuerza de trabajo o las que disminuyen el tiempo utilizado en transportarse desde el hogar al lugar de trabajo. También están aquellas que mediante la organización social disminuyen los costos o aumentan la eficiencia del consumo y la producción de estos grupos.

La tercera consideración se refiere a la necesidad de crear medios de movilidad social para los grupos de menores recursos; permitiendo así que, en el futuro, éstos produzcan un mayor ingreso. Al respecto ya se mencionó la posibilidad de implementar programas de capacitación adecuados para el tipo de trabajo que se demandará en el futuro cercano.

La primera de estas consideraciones es más válida para la implementación de políticas de corte asistencialista que tienen un efecto menos permanente sobre la estructura distributiva, pero son efectivas en el corto plazo y la gravedad del problema de la pobreza en algunos países puede exigir que estas se implementen prioritariamente. Por lo tanto, la magnitud de la brecha social puede constituir un criterio de selección del tipo de política social a ser implementada. Por otra parte la importancia relativa en el uso del fondo de inversión o social para producir el cambio distributivo dependerá de la magnitud absoluta y relativa de ambas brechas.

### **e) Costos y beneficios aproximados, por grupo social, de las propuestas realizadas**

En el cuadro 4 se presentan algunos resultados respecto de las implicancias de implementar algunas de estas ideas y simultáneamente enfrentar el desafío de aumentar la inversión. Se parte del supuesto que en un período de cinco años se recupera la participación relativa de los salarios en el producto y simultáneamente se crea el FOCE que, alternativamente, puede ser utilizado para pagar cualquiera de las tres deudas. Este fondo se constituye con cargo a las utilidades de tal suerte que estas mantengan su nivel monetario constante. Además, se supone que se mantiene la tasa de tributación indirecta y, por lo tanto, la recaudación fiscal aumenta con el crecimiento. Dicho aumento también es considerado como parte de los recursos disponibles para el Fondo, recursos que prioritariamente podrían ser utilizados con un fin social.

Al analizar el cuadro 4 se aprecian las diferencias en la magnitud del desafío que enfrentan los distintos países de la región. En primera instancia la magnitud que adquiere el fondo, al redistribuir el crecimiento en el ingreso de los grupos de mayores recursos, fluctúa entre 10 y 15% del PGB al final del período. A esto se le debe sumar el aumento en recaudación fiscal que fluctúa entre 1,5 y 4% del PGB. En aquellos países cuyas brechas son mayores el FOCE que se constituye es similar o menor al aumento necesario en la inversión (Costa Rica, Chile y Perú). En México y Venezuela, por otra parte, la recaudación de estos recursos permite enfrentar el pago de todas las deudas en formas simultáneas y aumentar el nivel de ingreso de todos los grupos sociales. Debe aclararse, sin embargo, que estos cálculos no incorporan el efecto que la reciente caída en el precio del petróleo ha tenido sobre la brecha externa de estas economías.

Dado que hemos afirmado que un aumento en la inversión constituye una forma parcial de responder simultáneamente a todos los problemas. En el caso de los países que no pueden enfrentar todos los problemas simultáneamente, se ha supues-

to que prioritariamente se utilizan los recursos del FOCE para invertir. Ahora bien los títulos de inversión que de ella se deriven pueden ser captados por capitalistas o trabajadores. Lo que permitirá que el ingreso de todos los grupos aumente y así aumentar el tamaño del fondo, según las necesidades de cada país, para cubrir el pago de todas las deudas. Sin embargo esto no está representado en el cuadro 4 y, por lo tanto, el aumento en masa de salarios es similar a la del producto (30% en el período).

En el cuadro 5 se da cuenta de lo que ocurre en los países cuando se distribuyen los títulos de inversión del FOCE y, en el caso de aquellos que necesitan hacer un esfuerzo adicional, se aumentan los recursos de éste para enfrentar el pago de la deuda externa y social. Evidentemente la modalidad de distribución del costo del ajuste es arbitraria y representa una de las tantas modalidades de hacerlo. Por lo tanto, el ejercicio es útil sólo en el sentido de que representa un orden de magnitud de lo que es posible hacer. Para el caso de Chile y Costa Rica, que son los que presentan las mayores brechas se puede apreciar que al mantener constante el retorno al capital y aumentar la masa de salarios a un ritmo levemente superior al del producto -recuperando la razón retorno al trabajo/retorno al capital e incluyendo los títulos de inversión en el ingreso de ambos grupos- se genera un fondo que cubre los requerimientos de inversión y sólo alcanza a financiar la mitad de los recursos necesarios para cubrir la brecha externa y social. Por lo tanto, se aprecia con claridad el carácter alternativo que, en el mediano plazo, tiene que financiar el pago de una u otra deuda.

Perú, por otra parte, se encuentra en una situación intermedia en el sentido que mediante un significativo esfuerzo de inversión, por lo tanto de ahorro forzoso, es factible enfrentar simultáneamente todos los problemas. Como ya se dijera el caso de México y Venezuela representa la tercera alternativa que puede ser catalogada de iliquidez; esto es la necesidad de aumentar rápidamente el ahorro nacional para enfrentar los pagos externos e internos, pero tener la capacidad estructural de hacerlo sin afectar muy significativamente el nivel de ingreso de los distintos grupos.

Se puede concluir, por lo tanto, que el esquema propuesto permite enfrentar los problemas de la región pero en ciertos países es necesario moderar las expectativas de los agentes internos y externos respecto de los plazos en que logran satisfacer sus demandas. Es en estos países donde es más clara la necesidad de contar con una sólida y estable alianza social que dirima los conflictos y asegure estabilidad en la implementación de una estrategia de desarrollo con ajuste estructural.

## **7. Deuda externa y crecimiento equitativo**

En el punto anterior se demostró que, a pesar del significativo esfuerzo de ahorro, que se supone harían los países, algunos no logran propulsar un estilo de crecimiento equitativo y autosostenido, al tiempo que se cubren simultáneamente las deudas internas y externa. También se dio cuenta del hecho de que entre los países se pueden distinguir al menos dos situaciones, una que puede ser catalogada de iliquidez o falta de capacidad de ahorro y, por lo tanto factible de ser superada en el mediano plazo (este es el caso de México y Venezuela, por ejemplo). La otra corresponde a una incapacidad absoluta de enfrentar los compromisos externos en el mediano plazo. Esto significa que, a pesar de que ambos tipos de países deben renegociar su deuda externa, el acuerdo que se busque debe ser distinto.

En aquellos países (Costa Rica y Chile, por ejemplo) donde sea imposible conciliar el pago de la deuda con el ajuste estructural es necesario reducir la carga de la deuda. Esto puede hacerse mediante una reducción de la tasa de interés a niveles inferiores a las comerciales y/o una extensión del plazo de amortización con un largo período de gracia. Los países que presentan iliquidez o falta de ahorro deben buscar reprogramar los pagos, condicionando los nuevos plazos a la consecución de créditos frescos o, lo que es lo mismo, a la capitalización de los intereses.

Es claro, sin embargo que todos los países deberán renegociar su deuda externa. Parece importante asegurar que en



el proceso de renegociación participen los mismos agentes socioeconómicos que forman parte del proceso de concertación social para que éstos asuman las implicancias que una u otra modalidad de pago de la deuda tiene sobre la definición de las variables económicas que determinan sus niveles de ingreso. Al mismo tiempo, a pesar de las diferencias en estrategias de renegociación que puede haber entre países de la región, parece conveniente aunar esfuerzos en los procesos de renegociación para aumentar la capacidad de negociación de cada país.

## **8. Rol del Estado**

Implementar un programa de ajuste estructural de las características del que se ha descrito implícitamente supone un Estado con gran capacidad técnica y financiera. Ya que el Estado no sólo deberá mantener su papel orientador en el campo macroeconómico; de por sí más difícil en un momento de cambio reestructural, sino además deberá darle una orientación estratégica al quehacer económico y ser el principal garante de la estabilidad que se requiere para lograr los objetivos buscados.

Adicionalmente, algunas de las tareas tradicionales del sector público se verán acrecentadas de implementarse el esquema propuesto. Esto es particularmente cierto en tres ámbitos: la generación de un espacio de concertación social y planificación concertada; un aumento en el nivel y la eficiencia del gasto público y un aumento y reorientación de la tributación.

### **a) Planificación participativa**

Respecto de su rol para hacer viable la concertación social es necesario generar o fortalecer un mecanismo tipo Consejo Económico y Social como el que se ha descrito. Aún más importante es contar con un sistema de planificación que permita la participación. No es ésta la oportunidad para abundar sobre el tema, tan sólo conviene recordar que esto implica modificaciones significativas respecto de la situación actual en la

mayoría de los países de la región. Las modificaciones debieran ir en la dirección de flexibilizar y descentralizar el sistema de planificación e integrarlo estrechamente con las otras instancias públicas que definen las políticas económicas y sociales.

### **b) Aumento en el nivel y la eficiencia del gasto público**

Respecto del aumento en el nivel y la eficiencia del gasto público, lo primero que se debe señalar es la necesidad de recomponer el gasto en la dirección de asegurar la consecución de los objetivos del ajuste. Esto implica reducir aquellos ítems no necesarios para este fin. Un claro ejemplo de ello se refiere al gasto militar que en muchos de los países de la región ha aumentado su participación en el producto durante el último decenio. Este tipo de gasto no debiera congelarse, sino reducirse, durante el período de mayor emergencia y escasez de recursos. Por otra parte, se debe reducir el uso de instrumentos cuyo costo/eficiencia es reducido. Un claro ejemplo de ello son los subsidios generales que aunque actúen sobre las variables o bienes adecuadas tienen un altísimo costo por beneficiario del grupo-objetivo. Por último, probablemente deberá aumentar el gasto social y también la capacidad técnica del Estado para implementar las políticas necesarias y apoyar el quehacer del sector privado. Estas dos tareas requerirán aumentar el gasto público y, por ende, la capacidad de acción del Estado. En el cuadro 6 se indican los actuales niveles de gasto social en algunos países; si se les compara con el esfuerzo por cerrar la brecha social que hay que hacer y que es factible de financiar se puede apreciar que las nuevas exigencias para el Estado serán de gran significación.

### **c) Aumentar el nivel y modificar la orientación de la tributación**

Para financiar este aumento en el gasto y hacerlo en forma equitativa será necesario aumentar el nivel y modificar la orientación de la tributación. Esto implica dos tipos de acciones paralelas. La primera se refiere a un aumento del peso relativo

de los impuestos directos en la recaudación pública. Para lograr esto se puede hacer que todo el aumento necesario en tributación provenga de este tipo de impuestos (fundamentalmente aquellos que gravan la renta y el patrimonio). Al respecto es necesario recordar que quizás más importante que aumentar la tasa de estos impuestos o la progresividad de ellos, es el mejorar su fiscalización para prevenir la evasión.

Para hacer más progresiva aún la estructura tributaria se puede reducir los impuestos indirectos sobre algunos bienes de consumo básico con baja elasticidad ingreso de la demanda; al tiempo que se aumentan los de algunos bienes suntuarios. De esta manera no se reduce el nivel de tributación indirecta sino tan sólo se le hace más progresiva.

Finalmente se puede pensar en la creación de algunos impuestos transitorios para corregir las desigualdades generadas en la actual crisis o financiar el necesario aumento en la inversión. De particular importancia en este sentido, pueden ser los esquemas de ahorro forzoso como el que se mencionó para generar un fondo de acumulación. Una cuestión similar se puede lograr al otorgar parte de los salarios del programa de empleo de emergencia como ahorro previo o pago de dividendo para una vivienda.

Cuadro 1

**AMERICA LATINA: DEFICIT EXTERNO DE INVERSION Y  
SOCIAL EN ALGUNOS PAISES**

**(Como porcentaje del PGB)**

País	Déficit externo	Déficit crecimiento	Déficit social a/	Déficit social b/
Bolivia (1980)	3.1 (1984)	20.0	2.3	-
Colombia (1983)	5.1 (1984)	3.2	0.0	5.3 (1981)
Costa Rica (1983)	9.0 (1984)	13.2	4.4	11.3 (1982)
Chile (1982)	10.8 (1984)	10.3	9.0	7.4 (1984)
Ecuador (1984)	1.2	2.2 c/	11.3	22.9 d/
Honduras (1983)	8.0	9.6	3.6	21.8
México (1984)	0.0	4.7	10.4	15.1
Paraguay (1984)	3.8	-3.7	3.7	-
Perú (1983)	1.3 (1984)	10.0 e/	5.4	12.8
Venezuela (1984)	0.0	6.3	6.3	12.6 (1982)

Fuente: Estimación propia.

a/ Con diferencial de participación de salarios en el producto.

b/ Con déficit de ingresos respecto de la línea de la pobreza.

c/ Como no hay diferenciación entre el excedente de explotación y la depreciación, se trabajó con la tasa de inversión bruta necesaria.

d) En este caso esta cifra está sobreestimada ya que se usaron como referencia los barrios populares de Quito y Guayaquil.

e/ En el caso del Perú se ha considerado como inversión deseada, aquella equivalente a 2/3 de la resultante de las estimaciones que aparecen en el cuadro 2 en virtud del nivel de crisis de la economía peruana que ha entrañado bajos niveles de crecimiento del PGB.

## Cuadro 2

### AMERICA LATINA: RELACION MARGINAL CAPITAL- PRODUCTO (K/Y) Y TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO (Y) EN ALGUNOS PAISES

	K/Y a/	Y b/ (70 - 84) %
Bolivia	5.33	2.3
Colombia	3.80 c/	4.4
Costa Rica	5.17	3.9
Chile	2.68	1.5
Ecuador	3.87 c/	7.4
Honduras	4.38	3.5
México	3.15	5.2
Paraguay	2.04	6.7
Perú	6.03	2.1
Venezuela	2.33 d/	2.5 e/

Fuente: Estimación propia sobre la base de informaciones relativas a las cuentas nacionales suministradas por la CEPAL.

a/ La relación marginal capital-producto se estima a partir de:

$$Y(t) = a + b \sum l(t-1)$$

donde:  $b = \frac{Y}{K}$

l = inversión neta.

b/ Estimada a base de la serie de precios constantes de 1980 suministrada por Banco de datos de la CEPAL.

c/ Estimada a base de la acumulación de inversión en formación bruta de capital, por carencia de datos en inversión neta.

d/ Relación marginal capital - producto no petrolero.

e/ Estimada a base de la serie de precios constantes de 1968, que aparece en el Anuario estadístico para América Latina y el Caribe, CEPAL, 1985.

Cuadro 3

**AMERICA LATINA: PROYECCIONES DEL EMPLEO Y  
DESEMPLEO EN ALGUNOS PAISES**

	Proyec- ciónPEA (1985-90) a/	Elastici- dad pro- ducto empleo b/	Subem- pleo/des empleo equiva- lente c/	Des- empleo abier- to d/	Desem- pleo sin absor- ción/sub- empleo e/ (1 + e)	Desem- pleo con absor- ción/sub- empleo e/ (1 + e)
Bolivia		2.71	0.632			
Colombia	2.62	0.490	10.2	14.1	27.2	1.55
Costa Rica	2.79	0.550	9.6	6.3	10.4	5.80
Chile	2.12	0.530	11.8	21.5	33.9	20.30
Ecuador	3.35	0.600				
Honduras	3.79					
México	3.63	0.700	10.2	4.8	17.0	4.90
Paraguay	3.22					
Perú	3.06	0.500	9.3	11.8	25.1	14.30
Venezuela	3.32	0.840	9.5	12.1	19.9	8.10

fuente: Estimación propia, en base a CELADE (1986); PREALC (1986b); PREALC (1986c).

a/ Proyecciones efectuadas por el CELADE.

b/ Bolivia (1960-73); Chile (1974-85); Ecuador (1974-85); corresponden a elasticidades empleo formal - producto total; Venezuela (1974-85) corresponde a elasticidad empleo formal-producto no agrícola; Colombia (1971-84); México (1976-85); Perú (1975-84); corresponden a elasticidad empleo-producto industrial.

c/ Estimación basada en datos del PREALC, suponiendo que el 50% del empleo informal es desempleo equivalente.

d/ Datos del PREALC.

e/ Estimaciones del PREALC.

Cuadro 4

## DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL INGRESO (\*)

	L/y	(**) k/y (2)	g/y	d/y	f/y	bc	(f/y) - bc	$\frac{\Delta + \text{recaud. F}}{Y}$
Costa Rica 0	45.2	36.1	14.6	4.1	-	13.2	-	-
% 5	45.2	27.9	14.6	4.1	8.2	5.0	-5.0	3.3
Nivel 5	58.52	36.10	18.90	5.31	10.63	6.47	-6.47	4.30
Chile 0	41.5	34.2	13.6	10.7	-	10.3	-	-
% 5	41.5	26.4	13.6	10.7	7.8	2.5	-2.5	3.1
Nivel 5	53.73	34.20	17.61	13.87	10.1	3.24	-3.24	4.01
México 0	27.7	56.5	9.9	5.9	-	4.7	-	-
% 5	34.3	45.2	9.9	5.9	4.7	-	-	2.3
Nivel 5	44.40	58.52	12.82	7.64	6.08	-	-	2.98
Perú 0	31.3	52.9	8.6	7.2	-	10.0	-	-
% 5	31.3	40.9	8.6	7.2	12.0	-	2.0	2.0
Nivel 5	40.52	52.90	11.13	9.32	15.59	-	2.59	2.53
Venezuela 0	36.5	50.6	5.1	7.7	-	6.3	-	-
% 5	38.9	41.7	5.1	7.7	6.6	-	0.3	1.2
Nivel 5	50.36	53.98	6.60	9.97	8.54	-	0.39	1.55

(\*) No incluye distribución del fondo.

(\*\*) No incluye creación de fondo extra con aporte de capitalistas.

l/y, k/y, g/y, d/y, f/y: Se refiere a la participación relativa del trabajo, capital, tributación indirecta, consumo de capital fijo y FOCE respectivamente.

## Cuadro 4

Año cero corresponde a la situación inicial.

Año cinco corresponde a la distribución resultante de hacer el ejercicio, el porcentaje representa la distribución porcentual y el nivel es haciendo el ingreso inicial 100 y el final -a una tasa de aumento de 5,3%- a 129,46.

Este ejercicio es el resultado de mantener constante ingreso monetario de los capitalistas y constante la participación del fondo de consumo de capital fijo, de los trabajadores y del gobierno y por diferencia constituía el fondo para las brechas.

En el caso de México, el fondo deja de hacerse necesario en el año 3 y por lo tanto, todo el fondo (excluido el necesario para mantener el nivel de crecimiento) se distribuye entre trabajadores y capitalistas.

En Venezuela ocurre otro tanto manteniendo el porcentaje  $0,3 [(f/y) - bc]$  de la brecha social.



Cuadro 5

## DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL INGRESO 1/

(Corregida por distribución del fondo)

94

		l/y	k/y	g/y	d/y	f/y	bc	1/ Dis- ponib. de fon- do/y (f/y) - bc	2/ $\frac{\Delta + \text{Rec.}}{F}$ Y	3/ b's(a)+bc	4/ b's(b)+bc
Costa Rica	0	45.2	36.1	14.6	4.1	-	13.2	-	-	13.3	20.3
	%	5	47.2	29.1	14.6	4.1	18.2	-	3.3	9.8	11.8
	Nivel	5	62.01	37.67	18.90	5.31	23.56	-	4.30	12.69	15.28
Chile	0	41.5	34.2	13.6	10.7	-	10.3	-	-	19.8	18.2
	%	5	43.8	25.9	13.6	10.7	16.3	-	3.1	15.1	10.0
	Nivel	5	56.70	33.53	17.61	13.86	21.10	-	4.01	19.55	12.95
México	0	27.7	56.5	9.9	5.9	-	4.7	-	-	10.4	2.6
	%	5	36.3	47.9	9.9	5.9	4.7	-	2.3	1.8	-
	Nivel	5	46.99	62.01	12.82	7.64	6.08	-	2.98	2.33	-
Perú	0	31.3	52.9	8.6	7.2	-	10.0	-	-	6.7	14.1
	%	5	33.9	44.3	8.6	7.2	16.0	-	2.0	0.2	6.9
	Nivel	5	43.89	57.35	11.13	9.32	20.71	-	2.53	0.26	8.93
Venezuela	0	36.5	50.6	5.1	7.7	-	6.3	-	-	6.3	3.2
	%	5	42.0	44.9	5.1	7.7	6.6	-	1.2	0.8	0.3
	Nivel	5	54.37	58.13	6.60	9.97	8.54	-	1.55	1.04	0.39

## Cuadro 5

1. Realizado análogamente al cuadro 4, pero esta vez repartiendo, bajo la forma de títulos, entre trabajadores y capitalistas, aquella parte del fondo que se destina a cubrir la brecha de crecimiento por lo tanto la participación de trabajadores y capitalistas tiene un componente de ingresos en unidades monetarias y otra parte en títulos.
2. Corresponde a la masa monetaria de recursos nuevos que obtiene el Estado y que se destinan a cubrir parte de la brecha social medida como gasto.
3. b's(a) corresponde al diferencial entre la participación actual de los trabajadores en el PGB y su mayor participación histórica, incluyendo en su participación actual aquella parte que han obtenido como parte de la distribución de los títulos.  
  
b(c) corresponde a la brecha externa (pagos netos al exterior menos ahorro externo), suponiendo que la masa monetaria de pagos permanece constante y el porcentaje del ahorro externo se mantiene.
4. b's(b) corresponde a la brecha de pobreza medida como el porcentaje del producto necesario para cubrirla, descontada la nueva recaudación fiscal.

**Cuadro 6**

	<u>Gto. Fiscal</u> PGB a/ (1984)	<u>Gto. Social</u> PGB b/	<u>Gto. Militar</u> PGB c/ (1983)	<u>Gto. Militar</u> PGB c/	Recaudac. PGB d/
Bolivia	12.1	2.2 (1984)	1.0	-0.8	-
Colombia	11.5	s.d.	s.d.	s.d.	-
Costa Rica	15.5	6.2 (1984)	0.5	0	3.3
Chile	14.5	7.9 (1984)	1.6	0.8	3.1
Ecuador	11.8	4.4 (1984)	1.3	-0.6	-
Honduras	15.1	4.2 (1984)	s.d.	s.d.	-
México	9.3	s.d.	0.2	-0.2	2.3
Paraguay	6.5	3.0 (1984)	0.9	-0.2	-
Perú	11.9	3.8 (1984)	4.0	2.4	2.0
Venezuela	12.8	5.0 (1983)	0.7	-0.3	1.2

a/ En base a CEPAL (1985).

b/ Calculado en base a CEPAL (1985) Y BID (1986).

c/ Calculado en base a datos del Banco Mundial y CEPAL (1985).

d/ Resultante del ejercicio contenido en este trabajo.

## ANEXO ESTADISTICO Y METODOLOGICO

### AJUSTE ESTRUCTURAL CON EQUIDAD: UN MODELO ANALITICO Y SU APLICACION

Este anexo tiene por objeto definir un modelo que permita analizar el impacto sobre la distribución funcional del ingreso que tendría el responder a las tres deudas -externa, de inversión y social- que enfrentan las economías de la región. El esquema que se presenta tiene como uno de sus objetivos el poder ser utilizado con información disponible en todos los países, o sea básicamente con cuentas nacionales. Adicionalmente, al reconocer el problema social como una de sus deudas implícitamente define que los trabajadores serán beneficiarios netos de la distribución y financiamiento del fondo para el crecimiento equitativo.

El producto geográfico bruto (Y) se distribuye entre tres agentes: trabajadores (L), capitalistas (K) y el Estado (G) -que tributa (t) y otorga subsidios (s)- adicionalmente una fracción (d) se destina al consumo de capital fijo. Por lo tanto, si definimos:

$$L = we \quad (1)$$

we = masa de salarios

w = salario medio de los trabajadores

e = número de trabajadores

$$K = kY \quad (2)$$

k = tasa promedio de excedente de explotación

$$G = (t - s) Y \quad (3)$$

t = tasa promedio de captación de impuestos indirectos

s = tasa promedio de subsidio

$$D = dY \quad (4)$$

$d$  = tasa de depreciación de capital fijo

La distribución funcional del ingreso estaría dada por:

$$Y = L + K + G + D \quad (5)$$

Ahora bien, el proceso de ajuste estructural requiere utilizar parte de los recursos del país para pagar la deuda externa, acelerar el proceso de inversión y pagar la deuda social. Supongamos que para tal efecto se crea un fondo para el crecimiento equitativo ( $F$ ), que se deberá financiar a través de una caída en las tasas de participación de uno o más de los agentes. El fondo deberá crecer a un ritmo coherente con la necesidad de cubrir las brechas (externa, de inversión y social) y las posibilidades/aceptación de los distintos agentes de disminuir su participación en el producto y (dependiendo del ritmo de crecimiento) sus niveles absolutos de ingreso. Por lo tanto, el esquema contable que presentaremos a continuación puede también servir para apoyar un proceso de concertación social. El elemento central de éste se refiere a la forma que adquirirá la estructura distributiva deseada ( $L^*$ ,  $K^*$ ,  $D^*$ ,  $G^*$ ) dado un nivel de ingreso esperado ( $Y^*$ ) y un cierto tamaño esperado para el fondo ( $F^*$ ) como se expresa en (5a).

$$Y^* = L^* + K^* + D^* + G^* + F^* \quad (5a)$$

El primer elemento a determinar será la magnitud de las brechas, para así determinar el monto que debe adquirir y el ritmo al que debe crecer el fondo.

La **brecha externa** ( $B_e$ ) corresponde al superávit en el balance en bienes y servicios ( $X - M$ ) que es necesario para pagar la deuda. Por lo tanto, para estimarla se debe conocer el monto que implica el pago neto a factores externos ( $P_e$ ) y la magnitud esperada de ahorro externo ( $S_m$ ). La magnitud de estas dos variables conforman lo central de los procesos de negociación de la deuda externa y, por lo tanto, son variables

conocidas o fáciles de proyectar. Por lo tanto, se tiene:

$$B_e = P_e - S_m = X - M \quad (6)$$

Dividiendo la ecuación (6) por el producto se puede expresar  $B_e$  como puntos del PGB:

$$\frac{B_e}{Y} = \frac{P_e}{Y} - \frac{S_m}{Y} = b_e = p_e - s_m \quad (6a)$$

La brecha de crecimiento ( $B_C$ ) corresponde al ritmo que debe crecer la inversión para financiar la tasa de crecimiento deseada y posible (dadas las restricciones externas).

Esto puede estimarse a través de la conocida ecuación Harrod - Domar.

$$\dot{y} = \frac{i^*}{c} - \pi \quad (7)$$

donde

$\dot{y}$  = tasa de crecimiento

$i^*$  = tasa de inversión deseada

$c$  = relación capital producto

$\pi$  = tasa de depreciación del **stock** de capital

Por lo tanto

$$i^* = (y + \pi) c \quad (7a)$$

La  $B_C$  correspondería a la raíz  $\pi$  de la razón entre la tasa de inversión presente ( $i$ ) y la deseada, donde  $\pi$  corresponde al número de años en que se espera lograr la meta. Es sabido que la ecuación de Harrod-Domar no da cuenta del proceso de cambio tecnológico y, por lo tanto, sólo es útil para el corto y mediano plazo. Además, la definición del número de años debe considerar la existencia de capacidad ociosa lo que permitiría, en el corto plazo, alcanzar una mayor tasa de crecimiento con una tasa de inversión inferior a la expresada en (7).

Por lo tanto

$$B_C = \sqrt[n]{\frac{i^*}{i}} \quad (8)$$

$$\frac{B_C}{\dot{Y}} = \frac{\sqrt[n]{\frac{i^*}{i}}}{\dot{Y}} = b_C \quad (8a)$$

**La brecha social** ( $B_S$ ) puede estimarse de diversas formas. Una diferencia fundamental está dada por medidas de carácter absoluto y aquellas de carácter relativo. Las primeras, sin duda más adecuadas, se refieren a la diferencia entre los actuales niveles de ingreso de los grupos pobres y aquel que les permitiría satisfacer sus necesidades básicas. Estas medidas, sin embargo, requieren contar con niveles de desagregación de los grupos sociales superiores a los con que estamos trabajando. Además, se ven fuertemente influidas por el porcentaje del gasto social (y el nivel y calidad de éste) que captan los grupos de menores ingresos. Como se dijera, esta última variable no está incluida en este esquema por la forma en que se desagregó el ingreso entre factores.

Las medidas de carácter relativo, más factibles de considerar en el actual esquema, se refieren al logro de una cierta participación de la masa de salarios en el producto, lo que también se puede expresar en metas de empleo y/o salarios reales. Por ejemplo se puede postular que la tasa de desempleo llegue a cierto nivel y/o que los salarios reales promedios recuperen o logren un nivel determinado. Por lo tanto,

$$B_S = \sqrt[n]{\frac{w^* e^*}{we}} \quad (9)$$

donde

- $w^*, w$  = salario real deseado y efectivo respectivamente
- $e^*, e$  = nivel de empleo deseado y efectivo respectivamente
- $n$  = número de períodos

Si entendemos que el nivel de empleo es función de la tasa de crecimiento, esto es:

$$\dot{e}^n = n_e \dot{y}^n$$

donde

$\pi_e$  = elasticidad empleo producto

(9) se puede describir como (9a)

$$\frac{B_s}{\dot{Y}} = \pi \sqrt{\frac{w^* \pi_e \dot{y}}{w_e}} \quad \dot{Y} = b_s \quad (9a)$$

Así podemos definir el monto del fondo como puntos del PGB.

$$F/Y = f = b_e + b_c + b_s \quad (10)$$

Ahora bien, dado que probablemente se tratará de lograr la meta en un período de tiempo determinado, interesa conocer el ritmo de crecimiento al que debe crecer el fondo durante el período n.

$$f_n = f_0 (1 + \beta)^n \quad (11)$$

$\beta$  = tasa de crecimiento del fondo

Dado que el fondo no existe ( $F_0 = 0$ ), la fórmula (11) requerirá de definir un cierto monto (como porcentaje del PGB) para el fondo durante el primer año y una tasa de crecimiento para los posteriores. Por lo tanto, se escribe como

$$f_n = f_1 (1 + \beta)^{n-1} \quad (11a)$$



donde  $\beta$  correspondería a los aumentos para cubrir las brechas en el período  $n$  que se definen en la misma forma que se hiciera (11) u (11a).

$$\beta = b'_e + b'_c + b'_s \quad (12)$$

donde

$$b_{en} = b_{e0} (1 + b'_e)^n$$

$$b_{cn} = b_{c0} (1 + b'_c)^n$$

$$b_{sn} = b_{s0} (1 + b'_s)^n$$

la definición de  $F^*$  y de paso de  $1^*$  nos deja como variables de ajuste  $K^*$ ,  $G^*$  y  $D^*$ . Esto en el fondo debe provenir de un ajuste en las tasas de crecimiento de  $K, G$  ó  $D$ , expresadas éstas como:

$$K_t = K_0 (1 + k)^n \quad (13)$$

$k'$  = tasa promedio de crecimiento de las utilidades durante el período  $n$ .

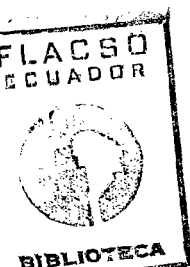
$$k_t = K_t/Y_t = K_0/Y_0 (1 + \dot{k})^n = k_0 (1 + \dot{k})^n \quad (13a)$$

$$G_t = G_0 (1 + \dot{i} - \dot{s})^n \quad (14)$$

$(\dot{i} - \dot{s})$  = tasa promedio de crecimiento de los impuestos indirectos y de los subsidios durante el período  $n$ .

$$g_t = \frac{G_t}{Y_t} = \frac{G_0}{Y_0} (1 + \dot{i} - \dot{s})^n = g_0 (1 + \dot{i} - \dot{s})^n \quad (14a)$$

$$D_t = D_0 (1 + \dot{\delta})^n \quad (15)$$



d = tasa promedio de crecimiento de los gastos en consumo de capital fijo durante el período n.

$$d_t = \frac{D_t}{Y_t} = \frac{D_0}{Y_0} (1 + \dot{\delta})^n = d_0 (1 + \dot{\delta})^n \quad (15a)$$

Resumiendo, tendríamos que la distribución funcional del ingreso para el período n estaría dada por:

$$Y_0 (1 + \dot{y})^n = L_0 (1 + n_e \dot{y}) + \dot{w}^n + K_0 (1 + \dot{k})^n + G_0 (1 + \dot{t} - \dot{s})^n + D_0 (1 + \dot{f})^n + F_1 (1 + \beta)^{n-1} \quad (16)$$

al dividir la igualdad (16) por  $Y_0$  obtenemos una fórmula que define la redistribución del crecimiento, esto es:

$$(1 + \dot{y})^n = [1 + n_e \dot{y} + \dot{w}] + k_0 (1 + \dot{k})^n + g_0 (1 + \dot{t} - \dot{s})^n + d_0 (1 + \dot{\delta})^n + f_1 (1 + \beta)^{n-1} \quad (17)$$

La ecuación (17) puede ser desagregada aún más (por ejemplo, reconociendo dos o más tipos de trabajadores) y resuelta para ciertos objetivos. Por ejemplo, si se cuenta con una proyección para la tasa de crecimiento y se supone -como probablemente requerirá el ajuste- que el Estado y los trabajadores deberán al menos mantener su actual participación en el producto y, por último, que el consumo de capital fijo es una función directa de la tasa de crecimiento, se puede determinar qué ocurrirá con las utilidades al tratar de lograr un cierto nivel para F. Esto estaría dado por

$$(1 + \dot{k}) = (1 + \dot{y}) \sqrt[n]{\frac{e_0 + k_0 + g_0 + f_0 (1 + \beta)^{n-1}}{k_0 - f_1}} \quad (18)$$

La ecuación (18) daría la tasa promedio de crecimiento de las utilidades para el período n. Esta tasa se vería modificada si se introdujeran supuestos distintos -esto es de aumento o disminución- respecto de la participación relativa de la masa de salarios y la tributación indirecta neta.

## BIBLIOGRAFIA

- |            |         |  |
|------------|---------|--|
| BID        | 1986    | Progreso Económico y Social.   |
| CELADE     | 1986    | Boletín Demográfico.   |
| CEPAL      | 1981    | Anuario Estadístico de América Latina, 1981.   |
| CEPAL      | 1983    | "Satisfacción de las necesidades básicas de la población del Istmo Centroamericano", E/CEPAL/MES/1983/L.32.  |
| CEPAL      | 1986    | Anuario Estadístico de América Latina, 1985.   |
| CEPAL      | 1986    | "Crisis económica y políticas de ajuste: estabilización y crecimiento", Serie <b>Cuadernos de la CEPAL No. 54</b> , Santiago de Chile.                               |
| García, A. | 1986    | "Crecimiento equitativo: una propuesta estructural para la satisfacción de las necesidades básicas" en <b>Buscando la equidad</b> , PREALC, 1986, Santiago de Chile. |
| Labastida, | 1984    | "Los niveles de vida en los barrios populares de Quito y Guayaquil y la fijación del salario mínimo, - <b>Documento de Trabajo ISS - PREALC</b> , Q/8419, agosto.    |
| Molina S.  | 1982    | "La pobreza, descripción y análisis de políticas para superarla" <b>Revista de la CEPAL No. 18</b> , diciembre.  |
| ONU        | 1986    | Bureau de Statistiques, <b>Bulletin Mensuel de Statistiques</b> , vol XL, No. 6, junio.  |
| PREALC     | 1986(a) | Ajuste estructural interno y externo: el caso de Costa Rica.   |
| PREALC     | 1986(b) | Ajuste estructural y deuda social, <b>Documento de Trabajo 282</b> , octubre.  |
| PREALC     | 1986(c) | A. Uthoff, Elasticidades empleo-producto industrial (no publicado).  |

# SEGURIDAD ALIMENTARIA, CAMPESINADO Y AGROINDUSTRIA

Alexander Schejtman  
(División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO)

## INTRODUCCION

Como todos los buenos propósitos o los objetivos humanitarios, el de la seguridad alimentaria, cualquiera sea el concepto que de ella se tenga, concita un consenso muy amplio. Sin embargo, al igual que con otros objetivos de la política económica, el consenso empieza a desdibujarse cuando, de la definición genérica del objetivo, se pasa a considerar los medios para alcanzar dicho objetivo, o los agentes sociales que es necesario y posible convocar para su materialización, o las condiciones que dicha convocatoria debería incluir para movilizar a los agentes, o la viabilidad de alcanzar las condiciones requeridas en el marco de las restricciones (económicas, políticas y culturales) que caracterizan a cada sociedad en un momento dado. Basta con descender de esta definición genérica de objetivos a las condiciones de implementación, para descubrir una serie de posiciones encontradas que no están exentas de sobrecarga ideológica, como por ejemplo, el debate entre autosuficiencia alimentaria o vigencia irrestricta de las ventajas comparativas; entre centralidad y subsidiariedad del Estado; entre alimentos (o insumos) subsidiados o vigencia de los precios "reales"; entre el estímulo a la agricultura empresarial moderna o el fortalecimiento del campesinado; entre tecnologías "apropiadas" (con toda la gama de connotaciones que éstas tienen) y tecnologías de avanzada, etc.

En el presente trabajo se hace un intento por precisar, en primer lugar, tanto el concepto de seguridad alimentaria como las condiciones que un sistema alimentario debe cumplir para garantizarla, y se postula, esperamos que con suficiente fundamento, que en aquellos países en que una parte significativa de la población está (y estará por muchos años) en el área rural, las políticas de fortalecimiento campesino ocupan un lugar central

de toda estrategia orientada a la seguridad alimentaria; que el Estado juega un rol activo en dicho fortalecimiento, y que el desarrollo agroindustrial constituye un elemento coadyuvante a la tarea de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los campesinos.

Además de destacar las condiciones que deben cumplirse para que las potencialidades de los campesinos como productores se materialicen, se formulan, al final del trabajo, algunas advertencias contra cierta tendencia a cifrar en el desarrollo de la agroindustria mayores expectativas que la que ésta, en rigor, puede ofrecer, subrayando que no puede verse en ella un camino alternativo al desarrollo de la agricultura en general y al desarrollo rural, en particular.

Es indispensable advertir, finalmente, el carácter muy preliminar de las estimaciones que se hacen sobre la evolución de la seguridad alimentaria en algunos países de la región, pues corresponden a antecedentes que están todavía en proceso de elaboración.

## **I. EL PROBLEMA ALIMENTARIO COMO PROBLEMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA**

Hasta hace poco el problema alimentario, y por derivación la política alimentaria, tendían a identificarse, dependiendo del auditorio, con cuestiones relativas a la producción agrícola, a la comercialización o a la nutrición. Ocasionalmente se hacía referencia a los procesos de transformación, vinculándolos con los de producción primaria y con los de distribución, y dando de este modo una imagen más integral de los aspectos productivos involucrados en la alimentación. Era, sin embargo, infrecuente que los problemas de acceso alimentario y, en función de ellos, los problemas nutricionales, se analizaran de un modo articulado con los aspectos técnicos y económicos de la producción.

Algunas comprobaciones bastante obvias indican la conveniencia de aproximarse al análisis de los problemas alimentarios, y a la formulación de las políticas orientadas a superarlos teniendo en cuenta los estrechos vínculos existentes entre los aspectos relativos a las diversas fases de transformación de los alimentos hasta llegar al consumidor final, y los factores que determinan las posibilidades de acceso individual (o familiar) a éstos. En primer lugar, está el hecho de que los alimentos de consumo final tienen cada vez más valor agregado de la industria y de los servicios (comercialización, alimentos consumidos fuera del hogar, etc.); en segundo lugar, una producción primaria de alimentos suficiente y aun excedentaria a nivel agregado puede, y con frecuencia suele, coexistir con bolsones persistentes y significativos de desnutrición; en tercer lugar, en algunas líneas de producción, lo que ocurra con el componente agrícola estará determinado por decisiones adoptadas en otras esferas de actividad.

No basta, sin embargo, restringirse a los aspectos técnicos y económicos que vinculan las diversas fases de producción y comercialización con el consumo, sino que es indispensable considerar también las relaciones sociales que se establecen entre los distintos agentes que participan en cada una de las fases del

proceso que culmina en la oferta alimentaria, así como entre dichos agentes y los consumidores finales: es decir, las relaciones sociales que se dan dentro de la estructura productiva del sector alimentario y las que determinan los modelos de consumo prevalecientes. Esta es precisamente la definición de lo que hemos entendido por **sistema alimentario**. 1/

El concepto de sistema alimentario puede aplicarse con distinto grado de rigor teórico. En este caso lo empleamos con sentido semejante al que se le da al concepto de sistema económico, con el ánimo de aludir a aquella parte de éste que incide de modo directo en la producción y consumo de alimentos y, por lo tanto, sin todas las exigencias que la teoría de sistemas supone para su configuración. 2/ Se trata fundamentalmente de tener una visión panorámica y cualitativa que permita posteriores profundizaciones en algunas cadenas alimentarias específicas.

En síntesis, el problema de la seguridad alimentaria pasa a ser un problema que atañe al funcionamiento del sistema alimentario en su conjunto y debe, por lo tanto, ser abordado como tal.

## **1. El concepto ampliado de seguridad alimentaria**

De las observaciones hechas más arriba se desprende que el problema de seguridad alimentaria abarca más dimensiones que aquella a la que estuvo comúnmente asociado en el pasado esto es, a las fluctuaciones en la oferta interna. Junto con el aspecto

- 1/ Sin perjuicio del valor analítico que tiene el concepto de sistema alimentario, su constitución empírica no está exenta de dificultades derivadas no sólo de la calidad y volumen de la información necesaria, sino también de la existencia de mercados fragmentados, de circuitos regionales y locales con cierta autonomía, y de entrecruzamientos que exhiben productos e insumos de uso difundido.
- 2/ Para un intento de formulación del concepto en términos de teoría de sistemas, ver R. García, **Sistemas alimentarios y sociedad: un desafío conceptual**, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Ginebra, 1984.

anterior, hoy se tiende a considerar, asignándole mayor importancia relativa, las dificultades de acceso alimentario que enfrenta una proporción importante de la población latinoamericana. 3/ En este sentido, habría que considerar cuatro elementos integrantes del problema alimentario, que se pueden representar así:

	Carácter	
	Estructural	Coyuntural
Problemas de disponibilidad nacional agregada	C D	E D
Problemas de acceso familiar o individual	C A	E A

Los problemas coyunturales de disponibilidad (CD) son los que se derivan, entre otros factores, de fluctuaciones estacionales en la producción y/o en la oferta y en los precios internacionales. Los problemas estructurales de disponibilidad (ED) que se refieren a la presencia de un déficit persistente y/o creciente de la producción interna respecto de la demanda. 4/ Los problemas coyunturales de acceso (CA) se refieren a los que enfrentan personas o familias por razones fortuitas y de corta duración (pérdida temporal de empleo, un mal año agrícola, etc.). Finalmente, los problemas estructurales de acceso (EA), son los que afectan de modo

3/ En el 22º período de sesiones de la Conferencia Mundial (5 a 24 de noviembre de 1983), la FAO adoptó el denominado concepto ampliado de seguridad alimentaria que establecía la necesidad de asegurar una adecuada producción de alimentos, de incrementar la estabilidad en el flujo de la oferta, y de asegurar el acceso a los alimentos a nivel nacional e individual a través del mejoramiento del poder de compra de los segmentos más pobres de la población.

4/ Más adelante se hacen algunos alcances sobre el tipo de demanda que corresponde considerar bajo ciertas premisas relativas a los objetivos de la política alimentaria.



persistente y sistemático a determinados sectores sociales; aunque este último es el que mayor importancia relativa tiene es *simultáneamente* aquel cuya solución escapa al ámbito de la política alimentaria e involucra, cuestionándolo, todo el estilo de desarrollo adoptado por el país.<sup>5/</sup>

## **2. Atributos de los sistemas alimentarios**

El logro de la seguridad alimentaria entendida en los términos arriba indicados supone la constitución de, o si se quiere, el avance progresivo hacia sistemas alimentarios que se caractericen por niveles adecuados de suficiencia, estabilidad, sustentabilidad de largo plazo, autonomía y, sobre todo, equidad.

Por suficiencia entendemos la capacidad de un sistema alimentario de satisfacer tanto la demanda efectiva como las necesidades básicas de aquella parte de la población que carece de los ingresos necesarios para expresar sus necesidades como demanda de mercado. Esta oferta suficiente puede provenir tanto de producción interna como de importaciones, sujeta a las condiciones que supone la autonomía y la sustentabilidad a largo plazo que se definen a continuación.

Por autonomía entendemos una situación en la que las importaciones de alimentos (y de medios de producción e insumos) requeridos para el logro de la suficiencia constituyan una proporción de los recursos externos y del consumo interno lo suficientemente reducida como para que las fluctuaciones del mercado alimentario mundial resulten manejables, o lleguen a comprometer la propia soberanía. No se trata, por lo tanto, de

5/ Tal vez, como se señala más adelante, es sólo en el caso del campesinado pobre en el que las políticas del ámbito agroalimentario contribuyen a resolver problemas del tipo EA; otro tanto ocurre con aquellas políticas de intervención nutricional dirigidas a segmentos específicos de población que, aplicadas de modo sostenido en plazos largos, pueden paliar los efectos de ese tipo.

postular la autarquía -que en muchos casos resulta inalcanzable hasta por razones ecológicas- sino de evaluar con sumo cuidado el efecto (de corto, y sobre todo de largo plazo) de aperturas indiscriminadas sobre la capacidad de producción y los patrones de demanda nacionales.

Por estabilidad entendemos la presencia dentro del sistema alimentario, de mecanismos que permitan neutralizar los efectos que sobre el suministro y los precios internos suelen tener las fluctuaciones de la producción del país y de los costos de los alimentos importados.

La sustentabilidad a largo plazo se refiere a la necesidad de que el logro de los atributos anteriores no implique la adopción de prácticas o de políticas que hipotequen la posibilidad de asegurar la permanencia en el tiempo de dichos atributos. Esto hace tanto a la necesidad de impedir el deterioro de los recursos naturales como de evitar comprometer ingresos futuros de divisas en la satisfacción de las demandas presentes; dicho en otros términos, de evitar que el pan para hoy se traduzca en hambre para mañana.

La equidad es tal vez la más elusiva de las condiciones pues supone, más que cualquier otra, un juicio de valor, y las opciones van desde el extremo (no siempre confesado pero implícito en algunas propuestas en boga) de "a cada cual según su poder adquisitivo", hasta el del igualitarismo que, cualesquiera sean las razones que lo determinen, implica necesariamente el racionamiento. En el contexto de estas notas, y aún a riesgo de cierto voluntarismo, creemos que un concepto de equidad, coherente con el objetivo de la seguridad alimentaria, es aquel que establece, por una parte, el acceso de toda la población, cualquiera sea su nivel de ingreso, a los mínimos nutricionales, y por otra, que el ejercicio de la demanda efectiva no atente contra la suficiencia, la autonomía y la sustentabilidad del sistema alimentario.

Los atributos anteriores, debidamente adaptados a cada situación nacional y "operacionalizados", si se permite el barbarismo, para su estimación cuantitativa, permitirían evaluar

tanto el comportamiento del sistema alimentario en su conjunto y el de los diversos agentes que en él participan, como las políticas y proyectos destinados al logro de la seguridad alimentaria. 6/

En el acápite siguiente hacemos un intento muy preliminar, sujeto a revisiones posteriores, de caracterizar la situación actual de los sistemas alimentarios de un grupo representativo de los países de la región -en el sentido de incluir una gama heterogénea de casos- a partir de algunos indicadores simples de los diversos componentes de la seguridad, o más propiamente, de la inseguridad alimentaria.

### **3. La seguridad alimentaria en algunos países de América Latina**

En lo que sigue se hace un intento de aproximación cuantitativa a la evolución de las condiciones de seguridad alimentaria para un grupo seleccionado de países de la región que representan probablemente la gama heterogénea de situaciones presentes. Se trata, reiteramos, de una evaluación preliminar a través de indicadores muy simples de las condiciones de seguridad alimentaria que fueron definidas más arriba.

#### **a) Suficiencia**

A efectos de medir el grado de suficiencia en el suministro de alimentos se ha estimado la magnitud de la brecha entre el suministro de energía alimentaria (SEA) medida en calorías y los requerimientos para cubrir los niveles normativos establecidos por FAO/OMS para cada uno de los países considerados.

6/ Con lo anterior queremos indicar que todo proyecto, programa o política alimentaria debería someterse a una evaluación de su impacto neto (positivo y negativo) sobre cada uno de los atributos deseables del sistema alimentario, lo que no sería sino una manera más analítica de evaluar su contribución a la reducción de la inseguridad alimentaria.

Si definimos como suficiencia plena un nivel equivalente a 1.2 veces el SEA normativo, 7/ la evolución de los valores medios de disponibilidad entre el trienio 1961-1963 y el trienio 1981-1983 sería la expresada en el gráfico 1. En él se advierte que México, en los dos últimos de los cuatro períodos considerados, habría sobrepasado los niveles de suficiencia plena (brecha negativa); Chile habría estado en torno al nivel de suficiencia plena, pues en el primer trienio el SEA superaba el 10% de los requerimientos normativos y estaba en torno a esta cifra en el resto de los años considerados; lo mismo ocurría en el Brasil en los dos últimos períodos, en Colombia en el último y en Costa Rica desde 1974. Bolivia, Guatemala, Haití, Perú y República Dominicana exhibían, por su parte, altos grados de insuficiencia, con el agravante en los casos de Haití y Perú de que dicha brecha mostraba una tendencia creciente a lo largo del tiempo, por contraste con lo que ocurría en el resto de los países considerados.

## **b) Estabilidad**

Para efectos de medir el grado de inestabilidad de la oferta se ha tomado como indicador de ésta el coeficiente de variación de la producción interna y del suministro, 8/ siendo en rigor este último el que expresaría más cabalmente el grado de estabilidad de la oferta.

Como se aprecia en el gráfico 2, es a través de las importaciones que todos los países (con la sola excepción de México y la República Dominicana) logran neutralizar la variabilidad que la oferta tendría si no mediara el recurso de las importaciones. De los diez países considerados, cinco (Bolivia, Chile, Colombia, México y la República Dominicana) exhiben un nivel de inestabilidad relativamente significativo, pero que no constituye un motivo de preocupación grave.

7/ Se toma arbitrariamente un 20% más que el nivel normativo para ser coherentes con la definición que más arriba se dio del concepto de suficiencia, pues, dada la distribución de ingresos característica de los países de la región, una cobertura del 100% del nivel normativo sería claramente insuficiente.

8/ Que incluiría la producción, más las importaciones, menos las exportaciones, más (menos) las variaciones de inventario.

### **c) Autonomía**

A efectos de medir el grado de autonomía de los sistemas alimentarios nacionales hemos utilizado dos indicadores: el primero referido a la proporción de importaciones en el total del suministro de energía alimentaria, y el segundo a la participación de cereales, tubérculos y leguminosas importadas en el consumo -ya que estos alimentos son el componente principal de la alimentación de la mayoría de la población en cada uno de estos países. Los resultados figuran en los gráficos 3 y 4. En el primero de los gráficos mencionados se advierte que en general la proporción de importaciones en el suministro interno de calorías ha tendido a crecer, para alcanzar, salvo en Guatemala, los valores más altos en el período 1979-1981; lo mismo ocurre con los alimentos básicos en los que, por otra parte, la proporción importada es significativamente mayor que en el conjunto de los alimentos. En muchos de los países, la introducción del trigo y el reemplazo de productos autóctonos como maíz, frejol y tubérculos por dicho cereal explican en buena medida este incremento de la dependencia.

### **d) Equidad**

En relación a ésta, que hemos definido como la condición principal de la seguridad alimentaria, carecemos de indicadores directos sobre la magnitud de los problemas de acceso que afectan a distintos segmentos de la población, que sería el índice más adecuado; el indicador más cercano a esta condición es obviamente el que se refiere a los niveles de pobreza <sup>9/</sup> presentes en cada uno de los países considerados. Sin embargo, como las encuestas con datos relativamente comparables de este indicador son bastante antiguas, se han incorporado además indicadores sobre la esperanza de vida (medida en años) y la mortalidad infantil (medida en tanto por mil). Como muestra el gráfico 5, hay unaextraordinaria correlación entre estos tres indicadores, y en

<sup>9/</sup> Debe recordarse que la relación entre el ingreso de las familias y el costo de una canasta básica constituye el punto de partida de la definición de los umbrales de pobreza.

particular entre los relativos a esperanza de vida y mortalidad infantil, que corresponden a idéntico período. Aunque en estos dos últimos indicadores las estadísticas disponibles muestran mejoramientos, Bolivia, Guatemala, Haití y Perú están por debajo del nivel que corresponde a las que el Banco Mundial define como economías de ingreso medio.

Las diferencias en las cifras de mortalidad infantil causan mucho más preocupación, pues en Bolivia, Haití y Perú superan con creces a las que caracterizan a las economías de ingreso medio (72 por mil) 10/.

Si a las consideraciones anteriores agregamos una tendencia generalizada al descenso de los salarios reales, al incremento de la desocupación y a un crecimiento de los precios de los alimentos superior al de los índices generales de precios, debe concluirse que los problemas de acceso alimentario, que son los que definen el grado de equidad de un sistema, han tendido a agudizarse.

### **e) Consideraciones finales**

En general, la situación descrita corresponde a lo ocurrido con los sistemas alimentarios en el período que va desde el principio de los años sesenta a finales de los años ochenta, y no incluye, por lo tanto, los efectos que, sobre los sistemas alimentarios nacionales ha tenido la grave crisis del financiamiento externo que afecta a América Latina, más que a ninguna otra región.

De algún modo, las tendencias indicadas pueden tomarse como tendencias estructurales de los sistemas alimentarios que la crisis ha venido a agudizar como consecuencia de la reducción en la capacidad para importar; del deterioro de los niveles de suficiencia y de estabilidad (que, como pudimos apreciar, dependen en muchos casos, de manera crítica, del efecto estabilizador de las importaciones) y de un incremento de los problemas de acceso alimentario, como resultado de la mayor

10/ En los países industrializados, la esperanza de vida es de 76 años en promedio para hombres y mujeres, y la mortalidad infantil de 9 por mil.

desocupación, de la reducción general de la actividad económica y del carácter asimétrico de los sacrificios impuestos por la crisis, que han afectado más a los sectores con mayores dificultades de acceso alimentario.

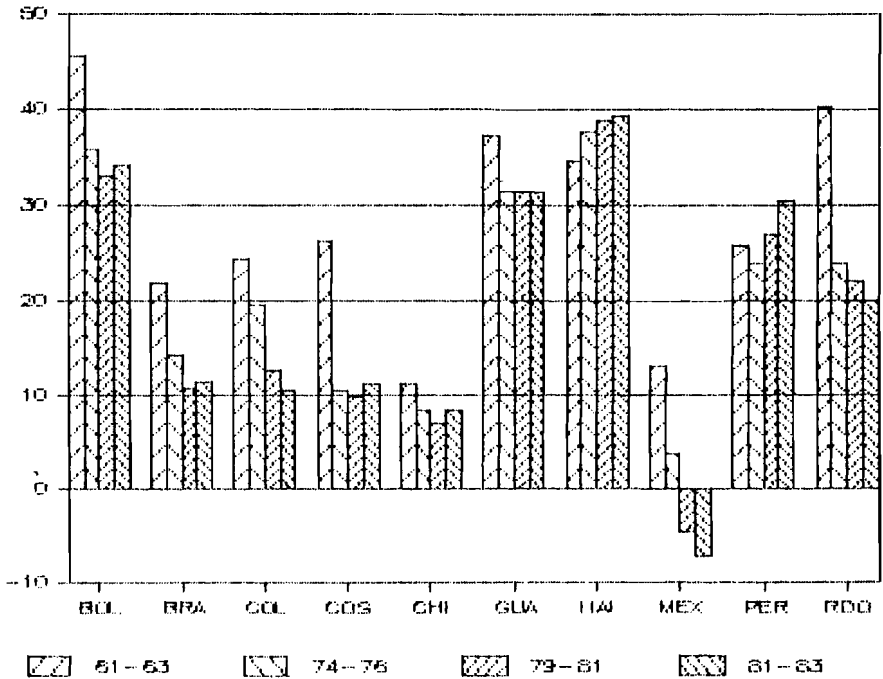
Si algún aspecto positivo es posible descubrir a la crisis, es que obliga a valorizar los recursos internos y a esforzarse por impulsar aquellas actividades y formas de organización de la producción que hagan menos insumo de divisas y tengan mayor capacidad de generar empleo.

En este sentido, hoy es posible plantear -como una opción viable, que el "facilismo" financiero de los años setenta permitió desestimar o postergar- el impulso a la pequeña y mediana industria, descentralizada y articulada al fortalecimiento de una agricultura campesina que se orienta de preferencia a la producción de bienes básicos y que emplea a fondo los recursos productivos nacionales.

## GRAFICO I

### REQUERIMIENTOS ADICIONALES PARA ALCANZAR LA SUFICIENCIA ALIMENTARIA PLENA

(Suficiencia = 20% más que el requerimiento medio)



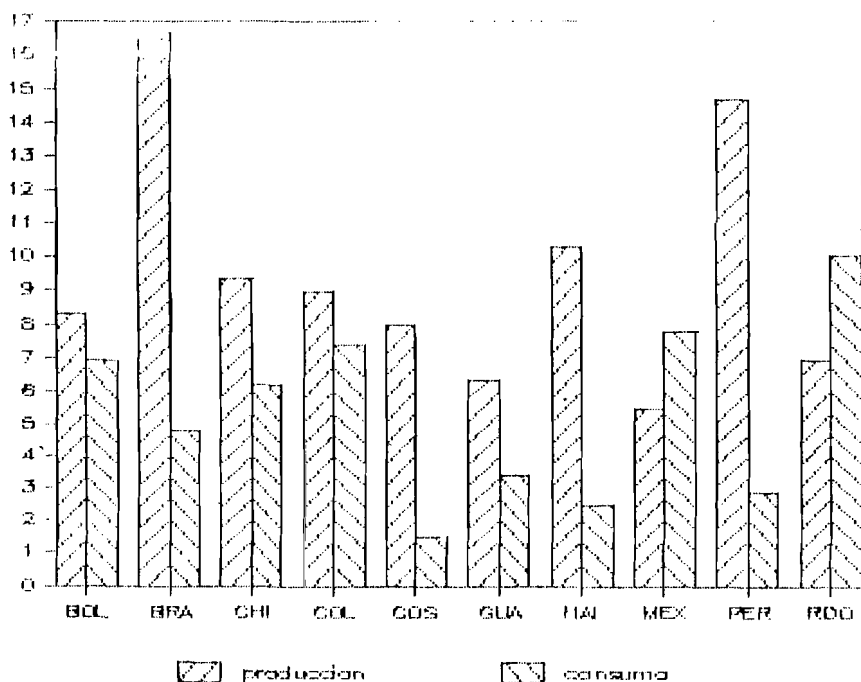
**Fuente:** Base de datos de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, según datos de la FAO.



## GRAFICO 2

### INESTABILIDAD DE LA PRODUCCION Y DEL SUMINISTRO INTERNO

(Coeficientes de variación)

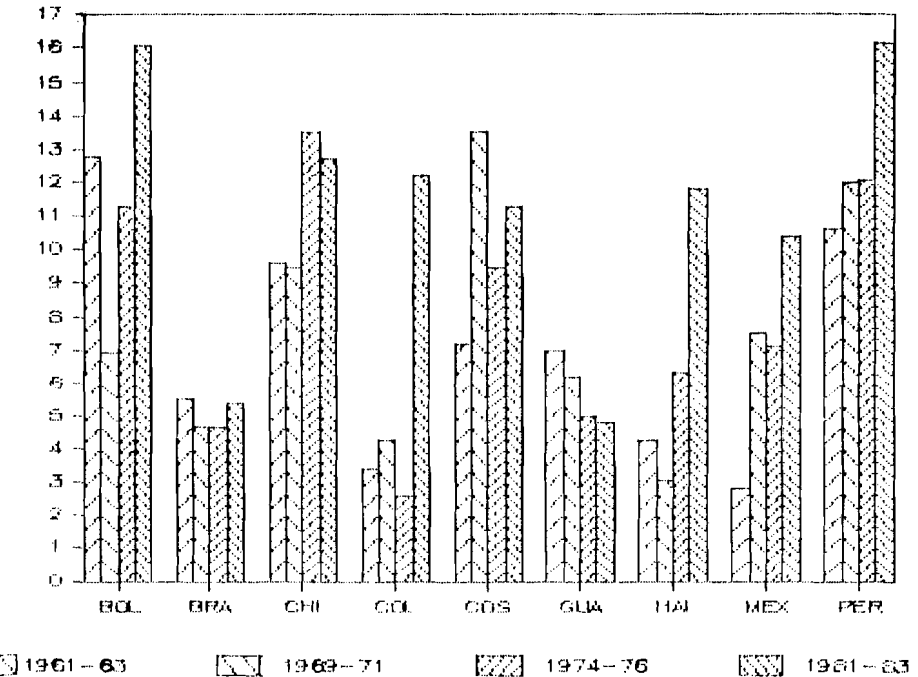


Fuente: Base de datos de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, según datos de la FAO.

### GRAFICO 3

## CONTENIDO IMPORTADO DEL SUMINISTRO INTERNO TOTAL

(Porcentaje de calorías)

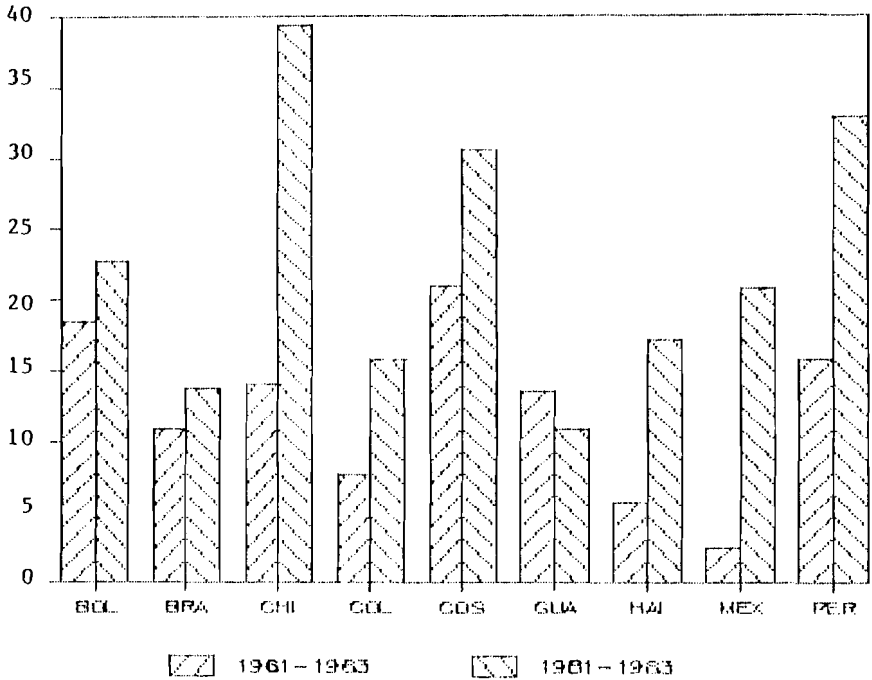


Fuente: Base de datos de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, según datos de la FAO.

## GRAFICO 4

### CONTENIDO IMPORTADO DEL SUMINISTRO DE ALIMENTOS BASICOS

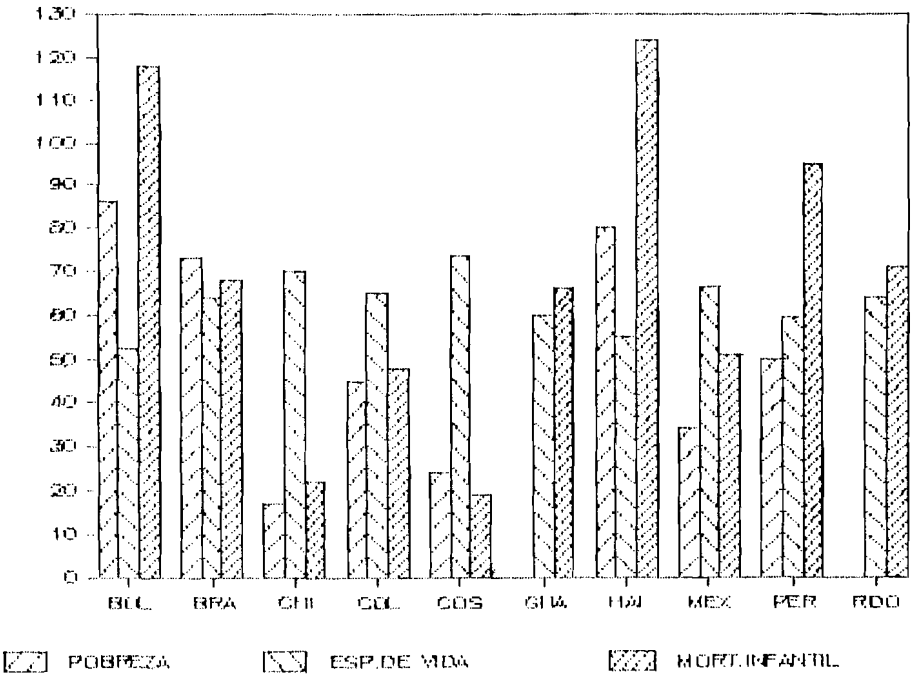
(Porcentaje de calorías en cereales, tubérculos y leguminosas)



Fuente: Base de datos de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, según datos de la FAO.

## GRAFICO 5

### INDICADORES DE PROBLEMAS DE ACCESO ALIMENTARIO



ente: a) Base de datos de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, según datos de la CEPAL,

b) Banco Mundial, World Development Report 1986.

## II. EL PAPEL (POTENCIALMENTE) ESTRATEGICO DEL CAMPESINADO 11/

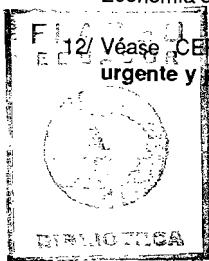
En aquellos países con una proporción significativa de población rural (y por lo tanto campesina), la búsqueda de la seguridad alimentaria tiene un corolario inescapable: la necesidad de fortalecer el sector de la agricultura campesina, es decir, de impulsar un proceso de incremento de la producción, de la productividad y del control del proceso productivo y de sus resultados por parte de las unidades que lo conforman. Este corolario deriva del hecho simple de que el campesinado constituye parte significativa, cuando no mayoritaria, de los sectores con problemas de insuficiencia alimentaria, y simultáneamente, es productor importante (y en algunos rubros y países, principales) de los componentes básicos de las dietas nacionales.

### 1. El campesinado como consumidor deficitario y como productor preferente de alimentos

En una proyección realizada por la CEPAL respecto a la magnitud de la pobreza absoluta de 1980 para diez países de la región, se estimó que de un total de 130 millones de personas en dicha situación 66 millones (es decir, un 51%), correspondían a residentes rurales que, como es obvio, estaban directamente ligados al campesinado. 12/ Aunque es cierto que en cuatro de los 10 países referidos, la pobreza urbana ya superaba a la rural, mostrando así una tendencia general en la región derivada de las muy altas tasas de urbanización de los países que la componen, no es menos cierto que en parte no despreciable dicha pobreza estaba alimentada por el traslado, vía migración, de los pobres rurales a las ciudades.

11/ Este acápite corresponde a una versión resumida y con modificaciones menores del trabajo del autor "Campesinado y desarrollo rural" publicado en *Investigación económica*, 164, de abril-junio de 1983, Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de México (UNAM), México.

12/ Véase CEPAL/PNUD/UNICEF, *La superación de la pobreza: Una tarea urgente y posible*, E/CEPAL/G. 1308, 9 de mayo de 1984.



Lo anterior indicaría que una política que privilegie la solución de los problemas de acceso alimentario de los sectores desfavorecidos debe dar la mayor prioridad al incremento de los ingresos campesinos, siendo la vía más estable y permanente la de mejorar las condiciones técnicas y el entorno socioeconómico en que se desenvuelve la actividad campesina, en los términos indicados en el acápite sobre lineamientos.

Cabe destacar por último que, contrariamente a las anticipaciones del desarrollismo sobre la eventual desaparición del campesinado y su absorción en actividades urbano-industriales de mayor productividad, la mayoría de los países de la región muestra, por una parte, que el campesinado ha seguido creciendo en términos absolutos, que su reducción relativa se ha traducido en aumentos de la pobreza urbana, y que la improbabilidad de su absorción productiva en actividades urbanas a ritmos razonables hacen socialmente deseable crear las condiciones para que dicha absorción se dé en el ámbito rural.

Un estudio reciente de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la agricultura campesina en América Latina, aún inédito, destaca que los antecedentes estadísticos disponibles demuestran la elevada participación que ha tenido la agricultura campesina en el abastecimiento alimentario de América Latina y, en general, en los distintos rubros de producción del sector agropecuario; que a mediados de los setenta el 41% de la producción agrícola para consumo interno era realizada por los pequeños productores, y que éstos además producían un 32% de la producción agrícola exportable.

Más aún, en varios de los países de la región la agricultura campesina origina buena parte de los alimentos que son la base de las dietas nacionales. (Véase el cuadro 1.)

A los antecedentes anteriores, que por sí solos serían suficientes para justificar el fortalecimiento de la agricultura campesina como elemento clave de una estrategia de seguridad alimentaria, se agregan otros derivados de las características

Cuadro 1

**SEIS PAISES LATINOAMERICANOS: PARTICIPACION DE LA PEQUEÑA  
AGRICULTURA EN LOS SEIS PRINCIPALES CULTIVOS, SEGUN SUPERFICIE**

(En porcentajes)

Cultivos	Brasil (1980)		Colombia (1970)		Costa Rica (1973)		Chile (1980) a/		Ecuador (1974)		México (1970) b/	
	Produc- ción	Super- ficie	Produc- ción	Super- ficie	Produc- ción	Super- ficie	Produc- ción	Super- ficie	Produc- ción	Super- ficie	Produc- ción	Super- ficie
Trigo	30.0	27.0	49.0	70.0	--	--	27.0	32.0	40.0	47.0	--	--
Maíz	52.0	53.0	47.0	85.0	60.0	52.0	44.0	51.0	45.0	54.0	80.0	93.0
Frejol	63.0	61.0	69.0	81.0	54.0	54.0	77.0	75.0	61.0	67.0	65.0	75.0
Papas	--	--	25.0	67.0	55.0	57.0	73.0	83.0	48.0	49.0	--	--
Lentejas	--	--	--	--	--	--	47.0	47.0	37.0	44.0	--	--
Arroz	23.0	25.0	13.0	34.0	10.0	24.0	55.0	64.0	34.0	34.0	--	--

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, sobre la base de FAO, "Seguridad alimentaria en países seleccionados de América Latina y el Caribe. La contribución de las agriculturas campesinas", Santiago de Chile, 1985, versión preliminar.

a/ E. Ortega, "El campesinado y las transformaciones agrarias", CIEPLAN, Santiago de Chile, 1986.

b/ Estimaciones a partir de CEPAL, **Economía campesina y agricultura empresarial** (Tipología de productores del agro mexicano), Editorial Siglo XXI, México, 1982.

específicas de la "lógica de manejo" de la economía campesina, la que contrasta con la que es propia de la agricultura empresarial. 13/ De este contraste, que ha sido abundantemente tratado en la literatura sobre el tema, se desprenden, de modo directo o indirecto, ciertos corolarios que conviene destacar, pues ellos fundamentan la propuesta -implícita en la estrategia- de dirigir al sector campesino los esfuerzos que tiendan a reducir a márgenes aceptables la dependencia alimentaria, en particular la referida a granos básicos y a otros alimentos esenciales.

Entre estos corolarios estarían los siguientes:

En primer lugar, en igualdad de condiciones, el sector campesino se muestra dispuesto a entregar al resto de la sociedad los productos de su actividad a precios inferiores a los exigidos por los productores capitalistas, por la sencilla razón de que la unidad campesina, para emprender una actividad determinada, no necesita asegurarse de una tasa de ganancia mayor o igual a la de retorno esperada de actividades alternativas.

En segundo lugar, el sector campesino se encuentra en condiciones de valorizar (es decir, de emplear en tareas socialmente productivas) recursos que para la agricultura empresarial son marginales o simplemente no se conciben como tales: tierras de baja calidad, fuerza de trabajo intransferible, medios de producción de bajo costo y a veces también de ínfima productividad, etc.

En tercer lugar, los subsidios de energía que requiere la agricultura campesina para su funcionamiento son significativamente menores que los que necesita directa o indirectamente la agricultura empresarial, 14/ incluso si se intensifica el uso de insumos a los niveles requeridos para incrementar los excedentes alimentarios transferibles del sector campesino al resto de la economía.

13/ Por "lógica de manejo" entendemos los criterios que gobiernan las decisiones sobre qué, cuánto, cómo y para qué producir. El significado más preciso del contraste mencionado aparece expuesto con cierto detalle en A. Schejtman, "Economía campesina: Lógica interna, articulación y persistencia", **Revista de la CEPAL**, No. 8, agosto de 1979, pp. 123-132.

14/ Directamente en el proceso productivo, e indirectamente en los patrones de demanda y de consumo que derivan de los ingresos generados en una u otra forma de producción.



En cuarto lugar, el grado de intensificación que puede lograrse en el uso de mano de obra es mayor en las unidades campesinas que en las empresariales y conduce, en igualdad de otros recursos, a generar un producto mayor por persona ocupable (aunque en períodos de amplio desempleo sea menor por persona efectivamente ocupada, lo cual es socialmente menos importante).

El hecho de que estas potencialidades no se manifiesten, o lo hagan sólo de un modo parcial e ineficiente, es una consecuencia de la peculiar articulación entre el campesinado y el resto de la economía y de la sociedad, y en particular de la posición que los campesinos ocupan en el mercado (considerado en términos genéricos) y del tipo de relaciones que suele establecer con ellos el aparato institucional público.

## **2. Objetivos y condiciones de una estrategia participativa**

Corresponde a la esencia misma de una política de desarrollo rural concebida como parte de una estrategia de seguridad alimentaria, proponerse la ruptura de las trabas que impiden la realización de las potencialidades indicadas. Así entendida, la política de desarrollo rural debería proponerse la generación de una secuencia de cambio hacia la autosustentación productiva en el sector campesino que involucre a la gran mayoría de las unidades y cuyo objetivo central sea el mejoramiento de las condiciones de vida de la población que lo conforma.

Se hace hincapié en el concepto de secuencia para explicar la necesidad de que haya un ordenamiento temporal del conjunto de acciones con el fin de asegurar que el diseño estratégico contemple debidamente la procedencia de unas sobre otras.

El concepto de autosustentación se refiere a la necesidad de que los beneficiarios vayan adquiriendo en el proceso un conocimiento y un control creciente de los elementos que condicionan la producción y la apropiación de sus resultados. El

control a que se hace referencia es particularmente crítico en lo que se refiere a la innovación tecnológica, a los recursos financieros y a las condiciones de intercambio. En otras palabras, tanto el tipo de tecnología que es preciso incorporar para la realización del potencial productivo existente, como las relaciones sociales que derivan de su incorporación, deben ser aprehensibles y controlables por la gran mayoría de las unidades productivas del área involucrada.

La intensificación de las relaciones mercantiles o, si se quiere, de los intercambios con el exterior que emanan de la incorporación de insumos de origen extraparculario y del incremento de las ventas, no puede hacerse a costa de la pérdida del control de los beneficiarios sobre sus condiciones de producción (y de vida) sino que, por el contrario, deben desarrollarse de manera que contribuyan a fortalecer dicho control.

Se ha destacado la necesidad de involucrar a la mayoría de los productores, para poner de relieve las diferencias entre una estrategia como la que aquí se intenta delinear y las que se basan en el "efecto demostración" de los campesinos "progresistas o innovadores". Este tipo de productores son, con frecuencia, los que disponen de una dotación de recursos muy superior a la de la mayoría y están, por lo tanto, en condiciones de afrontar riesgos y, por su mayor conocimiento y mayores contactos con el exterior, de presentar a menor plazo aumentos en la producción y en la productividad. Sin embargo, la masificación de las prácticas adoptadas en esa forma suele verse condenada al fracaso por el sesgo introducido al inicio de su aplicación.

Esta clase de orientación conduce, además, a acentuar la diferenciación social en las áreas en que se pone en práctica, disminuyendo de esa manera la posibilidad de que otras unidades (con menores recursos) adopten las innovaciones que condujeron al enriquecimiento de los campesinos "progresistas". 15/

15/ Véase A. Pearse, "Peasant based rural strategies", Capítulo I de la obra **Seeds of plenty, seeds of want**, Frank Cass, Londres, 1984.

En cambio, de lo que aquí se sugiere, se desprende la necesidad de un diseño orientado hacia las unidades modales que estén dispuestas a innovar, puesto que la adopción por parte de éstas de los cambios que se aconsejen, tendrá mayor impacto sobre la mayoría de las unidades que su adopción por los más ricos.

Se ha subrayado como objetivo de la acción el mejoramiento de las condiciones de producción y de vida de las familias a que se hace referencia, para adoptar este criterio de evaluación con respecto a todas y cada una de las acciones que se piense emprender.

Una estrategia que aspire a la materialización de las contribuciones potenciales de la agricultura campesina al logro de la seguridad alimentaria, supone la existencia (o la creación) de determinadas condiciones en la esfera de las relaciones del Estado con los campesinos, o si se quiere, de un determinado entorno socioinstitucional.

En lo que hace al ejercicio de la función pública, es necesaria su descentralización, desconcentración e integración a nivel local en los términos que se indican más adelante, así como la delegación de determinadas funciones públicas en organismos representativos de los productores de la localidad.

En lo que hace al campesinado, es necesario impulsar la constitución de organizaciones locales homogéneas (en términos del tipo de productores involucrados), con liderazgos representativos gestados democráticamente.

Sólo en un contexto que tenga las características indicadas es posible lograr la presencia de dos elementos claves en la tarea de movilizar el potencial humano y de creatividad que encierra este vasto sector social: **la participación** del sector campesino en las decisiones locales que afectan sus condiciones de vida y trabajo, y **el control autónomo** de sus condiciones de producción.

Debe aclararse que se está lejos de considerar que la participación se expresa en reglas más o menos detalladas que

conducen a incluir a representantes de los grupos de que se trata en comisiones o comités en determinados ámbitos burocráticos, cercanos o lejanos del lugar en que se encuentre el grupo, ni tampoco en la formalidad de que los funcionarios de determinadas instituciones públicas que trabajan en el terreno convoquen a ciertas asambleas para "decidir" algunos asuntos de interés mutuo.

El establecimiento de un proceso participativo no es, por cierto, una tarea simple para la que existan fórmulas infalibles, sobre todo cuando tiene que llevarse a cabo en un ambiente de evidentes (y fundamentadas) desconfianzas acumuladas a través del tiempo.

Para que la participación no se convierta en un postulado puramente demagógico -si no en una tarea imposible- es necesario que se den, por lo menos, algunas condiciones; las principales podrían ser la reducción de la extrema heterogeneidad en el grupo territorial y la descentralización o desconcentración de la ejecución pública o, si se quiere, de la capacidad operativa institucional.

Se trata de condiciones difíciles de llenar por la gran cantidad de intereses creados que necesitan salvaguardarse, pero indispensables para que la estrategia en conjunto adquiera sentido sustantivo, y la política agrícola no tenga que volverse cada vez más vertical y autoritaria, con todo lo que esto implica.

### **3. Los cambios en el aparato institucional**

Señalamos más arriba que, en el ámbito del sector público, era necesario proceder a una profunda descentralización de las decisiones administrativas, así como a una desconcentración (sectorial, regional y local) de los recursos financieros, materiales y humanos; a la integración, en un punto focal de la localidad, de las diversas funciones que inciden en el

funcionamiento de la economía campesina y, materializado lo anterior, a la delegación en órganos locales de ciertas funciones y prerrogativas del aparato burocrático del Estado en la localidad.

La centralización y la extrema verticalidad de las decisiones administrativas, así como la concentración geográfica de los recursos humanos y materiales, son rasgos característicos de los aparatos públicos que en América Latina tienen a su cargo las tareas agropecuarias.

En la medida en que la idea de autoridad se entienda como sinónimo de concentración de recursos y decisiones, las iniciativas de desconcentración que surjan de las cúspides burocráticas serán ejercicios formales sin implicaciones sustantivas. Igualmente formales serán los intentos de coordinación en niveles altos y medios de los aparatos institucionales desde el punto de vista de los efectos de su acción en el terreno, en la medida en que no se atenúe la extrema verticalidad en el seno de cada institución; ésta conduce a que los responsables de aplicar las medidas se vean más obligados a servir los intereses institucionales (manteniéndose leales a sus superiores) que a subordinar dichos intereses al servicio de los supuestos beneficiarios de las acciones locales.

Resultará imposible llevar a cabo la participación, en los términos descritos, sin que instancias locales del aparato institucional dispongan de un mínimo de poder de decisión sobre el uso de los recursos públicos asignados a una localidad determinada. 16/

Los cambios en la estructura del aparato institucional tendrán que iniciarse por una modificación de las relaciones entre el personal de las instituciones en el terreno y los intermediarios (representantes u "hombres-nexos") del grupo campesino con el aparato público.

Esta relación constituye un eslabón crítico de la vinculación entre los campesinos y el Estado en el proceso de impulsar el tipo de desarrollo rural a que se aspire.

16/ Véase A. Pearse y M. Stiefel, "Participación. Un enfoque de investigación", en **Socialismo y participación**, DESCO, Lima, 1980, para un intento de clasificación teórica del concepto; también los materiales del proyecto sobre participación del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

La tergiversación de los objetivos de la política mejor intencionada se derivan con gran frecuencia de una especie de "articulación perversa de roles" entre el representante de las instituciones y el de los campesinos. 17/ Este fenómeno no debe atribuirse sólo a formas abiertas o encubiertas de corrupción pecuniaria; se debe muchas veces a cuestiones más sutiles y complejas que se relacionan con los criterios de evaluación a que la labor de cada uno de esos sujetos se ve sometida y que raras veces tienen que ver con el grado en que se han alcanzado los propósitos de beneficio colectivo a nivel local. 18/

Lo anterior ocurre tanto en situaciones en las que la aplicación de políticas concebidas a nivel central suponen un conflicto de intereses creados locales, como en aquéllas en las que el interés institucional, por ajustarse formalmente a normas abstractas y generales, se traduce en un apoyo a los productores mejor dotados de recursos, o en la imposición de formas ineficientes en el uso de recursos, desde el punto de vista de los intereses campesinos.

Cambiar el carácter de este eslabón decisivo requiere, por una parte, que se capacite a los productores para que puedan participar en los términos que se describen en el punto siguiente, y hacer que sus intereses de grupo sean lo bastante homogéneos como para que el interés colectivo por conseguir una resolución determinada pese más que la tentación individual de cambiar esa

17/ A. Pearse, "Peasant based...", *op. cit.*, p. 23. El autor llama a esta articulación el "nexo compactado" ("compacted nexus") que define como "los arreglos que, en beneficio personal, se dan entre el representante de las agencias de gobierno y el líder de la aldea. Ambos individuos deben cumplir una función de nexo para aquéllos en cuya representación actúan, pero 'compactan' sus roles para subvertir sus funciones legítimas en beneficio personal".

18/ Lo anterior no implica, ni por asomo, que deban atribuirse a esta instancia los defectos o desviaciones del conjunto del aparato burocrático o de sus niveles intermedios o superiores; por el contrario, precisamente dichas desviaciones son las que con frecuencia refuerzan los fenómenos de "articulación perversa" a que hicimos referencia. Hemos puesto el acento en este eslabón porque se trata tanto del que pone en contacto inmediato al Estado con los productores, como porque se estima que su modificación puede constituir el punto de partida de una eventual transformación gradual del conjunto.

resolución por otra en beneficio personal o en el de un grupo reducido. 19/

En el ámbito del sector público, el tipo de articulación descrito requiere la incorporación a estas tareas de funcionarios altamente motivados y con vocación de servicio. Estas cualidades no dependen sólo del método de selección, sino también de la forma en que se apliquen sistemas apropiados para evaluar comportamientos, y estímulos materiales adecuados.

Los procedimientos de evaluación, para ser efectivos, no podrían ser de carácter burocrático, como los que se utilizan para estimar el cumplimiento cuantitativo y formal de ciertas tareas en términos de número de formularios llenados, número de créditos otorgados, cantidades de fertilizantes entregadas, etc.

Dichos procedimientos tendrían que combinar la participación de los beneficiarios de la acción en la calificación del desempeño de los funcionarios (a base, por ejemplo, de un sistema de evaluación con votación secreta), con una estimación de resultados objetivos en términos del mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los productores de que se tratase.

#### **4. La organización de los productores**

La unidad campesina, por contraste con la empresa agrícola, no puede ser concebida como una unidad aislada de otras semejantes, sino que aparece siempre formando parte de un conjunto mayor de unidades con las que comparte una base territorial común, la colectividad 20/ local, o lo que A. Pearse define como el "landgroup" y que consiste en un grupo de familias que

19/ A. Pearse, "Peasant based...", *op. cit.*, p. 20

20/ Se ha evitado el término "comunidad rural o local", de uso tan frecuente en los estudios sobre el tema, porque lleva implícita la idea de que el grupo de referencia compartiría intereses comunes, lo que no siempre es el caso y constituye un problema empírico que no debe ser planteado en la definición de estos conglomerados. Véase D. Lehman, *On the theory of peasant economy* (fotocopia facilitada por el autor), p. 15.

forma parte de una sociedad mayor y que vive en interacción e interdependencia permanente en virtud de un sistema de arreglos entre ellos relativos a la ocupación y al uso productivo de un determinado territorio y de los recursos físicos en él contenidos, de los cuales extraen sus medios de vida. 21/

La propia reproducción de la unidad familiar campesina depende, en muchas ocasiones, del complejo sistema de intercambios extramercantiles y más o menos recíprocos que se dan en el seno del grupo territorial, al extremo de que su persistencia o declinación corresponden, con frecuencia, a la mayor o menor cohesión, respectivamente, que el grupo territorial logra conservar frente al cercamiento de sus condiciones de sobrevivencia que el desarrollo de la agricultura capitalista suele imponerle.

En efecto, ha sido precisamente la penetración del capitalismo en el agro la que ha generado un proceso más o menos intenso de diferenciación en el seno de las comunidades campesinas, haciéndolas perder muchas veces el carácter mismo de comunidades y creando entre sus miembros un complejo de "nuevas" relaciones en que los elementos de simetría se van desdibujando hasta desaparecer. Por otra parte, dicho proceso ha dado lugar a que, aún en el ámbito de lo propiamente campesino, encontremos un conjunto bastante heterogéneo de unidades productivas en lo que se refiere a su inserción socioeconómica.

Aunque constituye a estas alturas un verdadero lugar común el destacar la necesidad de organización de los productores como condición necesaria para su participación, a nuestro juicio no han sido suficientemente reconocidos los problemas que a la constitución y, sobre todo, al funcionamiento de dichas organizaciones, les plantea la heterogeneidad que en la mayoría de los países y regiones caracteriza al sector campesino. En efecto, las diversas

21/ Véase A. Pearse, **The Latin American peasant**, Frank Cass, Londres, 1975, p. 51. A falta de una palabra equivalente en castellano, emplearemos el concepto de grupo territorial que es idéntico al empleado por Warman en **Los campesinos, hijos predilectos del régimen**, NuestroTiempo, México, 1972, p. 145, cuando habla del "grupo que comparte una base territorial común".



experiencias de organizaciones locales constituidas a partir de agentes muy heterogéneos, han demostrado que dichas organizaciones terminan por representar los intereses de los productores con mayores recursos y por hacer de los demás un elemento fortalecedor de sus demandas que, cuando no contrarias a los intereses de los productores de menores recursos, son normalmente muy distintas.

La disminución de la heterogeneidad a través de una redistribución de recursos que incremente con recursos de terceros (Estado, latifundios, etc.) los de los campesinos peor dotados, o a través de la constitución de grupos de productores homogéneos como sujetos de los proyectos de desarrollo rural, constituiría una especie de precondition para poder aplicar los lineamientos de estrategia que aquí se esbozan. No se pretendería con ello que todas las unidades productivas llegasen a disponer de una cantidad idéntica de recursos, sólo se aspiraría a que las diferencias entre las unidades mayores y menores se redujeran lo suficiente como para evitar que se acelerase o reforzase el proceso de polarización existente, como consecuencia (no deseada) de la acción del Estado y de la acción (necesaria) de las fuerzas del mercado.

Cabe advertir que el planteamiento anterior no contradice la necesidad de organizaciones campesinas de escala macrolocal (regionales y nacionales) sino, por el contrario, parte del convencimiento de que este último tipo de organizaciones se verían fortalecidas si en subase contaran con organizaciones locales homogéneas en lo que a sujetos que las componen se refiere y, por lo tanto, en la naturaleza de sus demandas más inmediatas. Lo que se quiere destacar es que existen demandas campesinas que exigen distintos niveles de integración para su conquista. Unas, las más inmediatas, son precisamente aquéllas en que se expresa la heterogeneidad del sector (campesinos sin tierra, de infrasubsistencia, excedentarios, etc.); otras, de nivel superior, son las identificables como demandas campesinas genéricas, que suponen formas distintas y específicas de organización a los niveles local, regional y nacional; otras, finalmente, son las que permiten integrar el campesinado a lo que se ha dado en llamar el sector popular.

## 5. El carácter diferenciado de las estrategias

La cuestión de la homogeneidad hace no sólo al problema de la representatividad de las organizaciones de productores sino también, de un modo igualmente decisivo, a la eficiencia con que el sector público pueda responder a los requerimientos diferentes que plantea el fortalecimiento productivo de los diversos tipos de unidades que componen el universo campesino.

Un análisis somero de la política agrícola en general y de la orientada al sector campesino en particular, muestra que el único tipo de diferenciación presente, salvo honrosas excepciones, es el referido a productos o a regiones, haciendo abstracción de la heterogeneidad de las unidades productivas.

De las consideraciones hechas en acápites anteriores se desprende que un primer nivel de diferenciación necesario es el que se establece entre el sector de economía campesina y el empresarial. De este primer criterio se desprende que las respuestas que cabría esperar del campesinado ante determinados tipos de políticas (precios, créditos, insumos, etc.) habrían de ser diferentes de las que se obtendrían del sector empresarial (y no se trataría sólo de diferencias cuantitativas, es decir, referidas a la "lógica interna de manejo"). En esto se funda la necesidad de diseñar una estrategia específica para el sector campesino, distinta en aspectos importantes de la que pueda diseñarse para la agricultura empresarial.

Esta separación bimodal entre empresarios y campesinos es, sin embargo, insuficiente para alcanzar la especificidad deseada en la formulación del conjunto de políticas que componen la estrategia alimentaria, puesto que en el seno mismo del sector campesino también se advierten diferencias importantes en lo que respecta a su capacidad para lograr la seguridad alimentaria a partir de los recursos de que dispone.

Una estrategia concebida para proporcionar seguridad alimentaria al sector campesino debe tener en cuenta la

heterogeneidad de estas unidades productivas y los elementos estructurales que determinan su capacidad para lograr el fin perseguido.

Si se utiliza dicha capacidad como criterio para agrupar las unidades productivas campesinas con miras a formular una estrategia, un primer grupo podría estar constituido por predios tan pequeños, que controlan recursos suficientes (en especial tierra de labor) para lograr una producción equivalente a las necesidades alimentarias básicas de una familia, ni siquiera incorporando la mejor de las opciones técnicas disponibles o posibles. Sin lugar a dudas que, de existir tierras susceptibles de ser repartidas (lo que ocurre en buena parte de los países de la región), y condiciones políticas conducentes a ello, el reparto agrario constituiría la solución más obvia para los campesinos en esta condición. 22/

Un segundo grupo estaría constituido por aquellas unidades campesinas de infrasubsistencia que para lograr la seguridad alimentaria tendrían que elevar significativamente los rendimientos mediante: i) la adaptación a las condiciones ecológicas locales de normas técnicas generales (fórmulas de fertilización, densidades de siembra, semillas de mayor potencial, etc.), ii) el desarrollo de una infraestructura adecuada, y iii) medidas de reorganización parcelaria y de dotaciones complementarias. En general, se trata de medidas cuyos resultados son de plazo muy largo.

22/ Sin embargo, ésta no es la única opción abierta a este sector pues, en el espíritu de la estrategia aquí delineada, cabría pensar en la constitución de pequeñas unidades autogestionadas dedicadas a la construcción de infraestructura productiva o de servicios, a nivel del grupo territorial al que sus miembros están adscritos. Se trataría de grupos de trabajadores organizados para la construcción de caminos secundarios, de pequeñas obras de regadío, de infraestructura para la industria rural, de bodegas, de escuelas y de policlínicos rurales, con estructuras modulares, materiales locales y métodos de baja densidad de capital. Como unidades productoras de infraestructura podrían obtener crédito para proyectos, y algún tipo de capacitación que, siguiendo los mismos principios que la propuesta formulada más adelante (véase III. 1), tuviese un contenido funcional a las tareas que la unidad desempeñaría.

Un tercer grupo estaría constituido por las unidades autosustentables a corto plazo, e incluiría a todas aquellas que estuviesen en el umbral de una producción de subsistencia y que con una política de insumos y de financiamiento apropiada, y con la aplicación de opciones tecnológicas conocidas y de eficacia demostrada, estarían en condiciones de superar dicho umbral en forma regular al cabo de dos, tres o cuatro ciclos agrícolas.

Finalmente, un cuarto grupo, estaría constituido por unidades mercantiles estables que obtuviesen regularmente una producción superior a la requerida para el sostenimiento de la familia y de la unidad productiva (campesinos excedentarios); en contraste con las tres categorías anteriores, estas unidades no se encontrarían en proceso de descomposición aunque no mediara acción pública alguna.

En síntesis, a las diferencias estructurales existentes entre los productores campesinos corresponden objetivos diferentes que se alcanzarán en plazos también diferentes y a base de medidas que, formando parte de un tronco estratégico común (el que se propone la seguridad alimentaria del conjunto), han de tener en cuenta las disparidades indicadas.

Al hablar de medidas diferenciadas, más que al enfoque o a los principios generales que deben guiar la estrategia nos referimos a la jerarquía, ordenamiento temporal, profundidad y viabilidad de las políticas de diversas clases que habría que adoptar en cada caso. Es condición necesaria que las políticas tengan el mayor grado de especificidad posible en lo que a los sujetos a los que van destinadas se refiere, para que puedan integrarse en programas coherentes de alcance local y se pueda generar cierta comunidad de intereses entre los sujetos de dichos programas. Esta comunidad de intereses es indispensable para que algunas de las condiciones claves de la estrategia puedan alcanzarse.

### III. CAPACITACION, DESARROLLO TECNOLOGICO Y AGROINDUSTRIA

Más que describir el conjunto de las diversas políticas que conformarían la estrategia de desarrollo campesino, 23/ lo que escaparía al propósito de esta presentación, nos referiremos a aquéllas más directamente relacionadas con la vinculación entre agroindustria y desarrollo rural, y con alguna latitud al tema del desarrollo tecnológico, que no sólo ilustra cabalmente el carácter participativo de la estrategia, sino que tiene gran proximidad con la mecánica de incorporación de un componente industrial en el proceso de modernización y fortalecimiento de la agricultura campesina.

#### 1. Política de capacitación: su enfoque y objetivos.

En términos generales, la capacitación debería orientarse al desarrollo progresivo de la organización y de los órganos de gestión de las "localidades de desarrollo rural" (LDR) entendidas como el ámbito espacial de aplicación de las políticas que se examinan, en particular a los órganos de gestión destinados a funciones de tipo colectivo o cooperativo, como el crédito, la comercialización, la transformación de algunos de sus productos, la adquisición de artículos de consumo esencial, el desarrollo de infraestructura productiva y social, la gestación de proyectos de inversión y, en general, la negociación de la LDR con el entorno socioinstitucional.

Entendida así la capacitación, constituiría el elemento inicial para impulsar una dinámica de cambio a nivel de la LDR. Por lo tanto, esa capacitación no podría lograrse a base de enfoques tradicionales en los que los capacitados constituyen un grupo reducido (líderes reales o potenciales) que recibe pasivamente conocimientos específicos de diverso tipo en cursos realizados en los lugares donde se les reúne, como las "centrales de capacitación campesina", por ejemplo.

La capacitación que interesa tendría que considerarse un proceso continuo que iría incorporando progresivamente a todos los miembros de la LDR, y en el que se aprendería a

23/ Para estos efectos, ver "Campesinado y desarrollo rural", **op. cit.**

organizar organizando, es decir, convirtiendo el proceso de aprendizaje mismo en un primer ejercicio de participación y de gestación de los organismos a que hicimos referencia. Para ello, la LDR tendría que disponer de su propia unidad de capacitación, que constituiría uno de los primeros organismos de función colectiva y sería autogestionada por los miembros que en cada ciclo de capacitación pasasen por ella. 24/

Con excepción del aprendizaje y de la práctica de principios básicos de organización, el contenido de los cursos (en particular de los de tipo técnico) iría siendo definido por los propios capacitados en función de los problemas concretos a los que tanto la unidad de capacitación (que bien diseñada podría constituir, en algunos aspectos, una reducción a escala de la propia LDR) como la LDR habrían de hacer frente.

Lo anterior supone que la capacitación apuntaría a dos objetivos básicos: i) generar entre los miembros de la LDR la capacidad para autodiagnosticar su realidad socioproductiva, es decir, para conocer la potencialidad de los recursos con que estaría dotada y los obstáculos de diverso orden (internos y externos, técnicos, socioinstitucionales) que impedirían la realización de esta potencialidad, y ii) generar capacidad de creación de órganos de gestión autónoma que se hagan cargo de las funciones y de las demandas colectivas de los campesinos de la LDR frente al entorno socioinstitucional, por aproximaciones sucesivas de ensayo-error-autocrítica.

## **2. Investigación y desarrollo tecnológico**

La investigación y la difusión del conocimiento tecnológico existente, así como la incorporación de un componente

24/ Un punto de partida para el desarrollo del sistema de referencia está constituido por el aplicado en el programa de cooperativas agrícolas de la OIT en Honduras (PROCARA). El sistema desarrollado por PROCARA requeriría de modificaciones para adaptarse a una estructura en la que los productores estarían constituidos por unidades familiares y no por empresas. Véase C. Santos de Morais, **Apuntes de teoría de la organización**, INCA Rural, México, 1982.

agroindustrial, formarían parte importante de la tarea de dar viabilidad a las unidades de los grupos segundo y tercero y de transformar las unidades del grupo cuarto en proveedoras regulares de parte significativa de las necesidades internas de alimentos básicos. Para que la investigación pudiera representar el papel indicado, sería indispensable una transformación radical de los términos en que la misma ha venido efectuándose.

En los programas convencionales de desarrollo tecnológico, orientados a pequeños productores (léase campesinos) es posible advertir, entre otras, las siguientes insuficiencias:

a) Cierta incompreensión de las reglas que gobiernan la "lógica de manejo" de las unidades campesinas, o, si se quiere, cierta subestimación de la necesidad de estudiarlas e integrarlas al desarrollo de las alternativas tecnológicas. 25/ Lo anterior se expresa, entre otras cosas, en la ausencia de este tema (o en su presencia sólo tangencial) en los cursos de capacitación impartidos a los técnicos e investigadores de programas de este tipo. La "comprensión de la lógica que está detrás de las decisiones de producción de la forma tradicional más que el recurso exclusivo a encuestas que recolecten información sobre el status socioeconómico y datos sobre la producción, es necesaria para un proyecto de desarrollo rural exitoso. El conocimiento de los suelos y de las condiciones de precipitación que enfrenta el productor, son útiles solamente si los planificadores de proyectos también entienden la forma en que los productores internalizan estas condiciones agroclimáticas al tomar sus decisiones de producción. El conocimiento de las pautas de razonamiento de los productores constituye un insumo tan necesario a un proyecto exitoso de desarrollo rural como lo son los razonamientos a distancia de los agrónomos y de los economistas". 26/

25/ Resulta extremadamente sugerente al respecto un proyecto de investigación elaborado por R. Baraona, "La matriz campesina de preservación, difusión, adopción y rechazo", destinado precisamente a aprehender la relación entre la praxis productiva y el acopio de conocimientos científico tecnológico que posee el campesinado chileno de las áreas de secano costero.

26/ Véase R. Baraona, "La matriz campesina...", *ibid.*

b) Los beneficiarios potenciales sólo participan de una manera pasiva en la definición tanto de lo que se debería investigar como de los procedimientos que habría que aplicar (específicamente en los experimentos) y de la forma de difundirlos entre ellos. Se suele prestar más atención a los problemas de coordinación entre instituciones o entre funcionarios con distintas responsabilidades en el terreno, que entre éstos y los campesinos.

c) A pesar de las recomendaciones formales de partir por lo que los campesinos conocen, generalmente no se ha hecho un esfuerzo claro por asimilar (o entender) los términos en que los campesinos de las áreas a las que se destinan estos planes perciben los recursos con los que cuentan, ni se ha intentado traducir el conocimiento empírico específico de los campesinos (sobre suelos, semillas, prácticas de manejo, etc.) en conceptos generales de tipo más abstracto y técnico que permitieran tender el necesario puente de comunicación entre investigadores y campesinos, para un mutuo enriquecimiento.

En el enfoque alternativo se propone la transformación del sistema de desarrollo de tecnología agropecuaria a partir de la base, en un proceso de adaptación progresiva de las instancias regionales y de los institutos nacionales a las necesidades de las unidades mismas de producción primaria.

Esto implica convertir las tareas de creación y adaptación tecnológica en tareas de participación y movilización de los usuarios potenciales, efectuando en masa la investigación experimental y la evaluación de las prácticas de cultivo alternativas en un área determinada.

El impulso inicial de un proceso como el propuesto tendría que darse a nivel de las LDR, creando las condiciones institucionales mínimas indispensables para estos efectos, e incorporando al tipo de capacitación descrito en el punto anterior la enseñanza y la práctica de los rudimentos del método experimental.

Aun a riesgo de abundar en detalles que pudieran romper el nivel de generalidad que hemos mantenido hasta aquí, parece indispensable presentar, a título de ejemplo, una posible



secuencia que ilustre en términos concretos lo indicado. En este sentido, se podría imaginar la creación, en cada LDR, de una unidad de desarrollo y adaptación local de tecnología apropiada (por brevedad la denominaremos UTL). Sería la unidad encargada de organizar y evaluar las experiencias de prácticas alternativas de cultivo a nivel de la LDR, contando para ello con la asesoría constante de personal calificado de los organismos de investigación-extensión de la región ecológica correspondiente.

Los maestros y alumnos de las escuelas rurales ubicadas en las áreas de las LDR, así como las escuelas agropecuarias regionales, formarían parte de la UTL para incorporar, como práctica regular de sus alumnos, la participación en la actividad experimental local. De este modo se podría transformar la educación rural en un instrumento de apoyo al campo en vez de constituirse, como sucede, en un primer paso de preparación para emigrar.

El asesor técnico de las UTL sería el catalizador de esta actividad en la localidad y constituiría, por lo tanto, una pieza clave (uno de los "eslabones críticos") de la vinculación de los productores con el sistema de investigación agrícola.

La experimentación abordaría diversos problemas, como, por ejemplo, los que se presentan con motivo del manejo del agua y los suelos, el uso de abonos naturales, fertilizantes químicos y semillas mejoradas, las densidades de siembra, las asociaciones de cultivos, la integración en diversas formas de la actividad agrícola y pecuaria, las distintas prácticas de control de plagas y malezas, etc.

Se analizarían los resultados de cada ciclo experimental en asambleas técnicas de agricultores, organizadas por la UTL al nivel de la LDR, para hallar las causas de las diferencias que se encontrasen y poder ir recurriendo a la tecnología que mejor se adaptase a lo que un autor ha llamado "la idiosincracia de su medio ambiente".27/

27/ Véase A. Pearse, "Peasant based...", *op. cit.*, p. 2.

Las demandas de asistencia técnica especializada (es decir, las relacionadas con los problemas que no lograran resolverse entre el asesor técnico y la UTL) se pasarían de las UTL a los centros regionales o, de existir, a otras asistencias intermedias.

La conclusión de las reuniones de evaluación que se celebrasen al nivel de la LDR, así como los problemas que se hubiesen encontrado y los resultados obtenidos de la adopción de determinadas recomendaciones, se trasladarían a reuniones regionales de las UTL -verdaderas Asambleas Regionales de Experiencias Tecnológicas Compartidas- que patrocinarían los centros regionales, y que serían el ámbito adecuado para sintetizar los resultados en términos de sistemas agrícolas diferenciados para las diversas regiones. Cada ciclo experimental (que coincidiría, en general, con los ciclos agrícolas) determinaría avances en la precisión de dichos sistemas hasta alcanzar la especificidad deseada.

Los Centros Regionales trasladarían a los Institutos Centrales de Investigación Especializada, de la más alta excelencia científica posible, las demandas de investigación (en orden de importancia) que se relacionaran con los problemas que quedasen fuera de su competencia o debieran abordarse a nivel nacional.

En síntesis, las actividades desarrolladas por las UTL habrían de generar demandas que irían transformando el contenido y el método de trabajo de los centros regionales y esta transformación, a su vez, trasladaría sus efectos a las relaciones de los centros regionales con los institutos nacionales especializados, que irían reorientando progresivamente sus programas, por lo menos en parte, en función de esta nueva forma de generación de demandas de alternativas tecnológicas.

Legitimada esta cadena de transmisión, sería perfectamente posible que fueran presentándose iniciativas a nivel de los institutos o de los centros regionales que hicieran el recorrido inverso hasta su adopción, a título experimental o como práctica corriente, por los productores, sin necesidad de que esta iniciativa hubiera sido directamente motivada por demandas de la base.

La legitimidad de la relación entre investigadores y productores así lograda es la que permite que estos últimos adopten iniciativas originadas en una visión más amplia de los intereses nacionales que la susceptible de percibirse al nivel de las unidades de base.

La iniciativa local debería recibir estímulos materiales y morales que constituyan un reconocimiento social y público de las aportaciones individuales y de las aportaciones de las UTL. En las reuniones de evaluación (tanto locales como regionales) se premiarían y destacarían las aportaciones aludidas, estimulándose de esa manera la emulación entre los productores.

La tecnología que se genere o adopte por un procedimiento como el descrito, incluso en los casos en que deba incorporarse un volumen creciente de elementos externos (insumos industriales e implementos de mayor complicación técnica), habría de ser de fácil adopción y control para los usuarios, es decir, una "tecnología apropiada" en el sentido que a dicho término debería darse.

### **3. La incorporación de un núcleo agroindustrial**

Nuestros limitados conocimientos sobre el tema agroindustrial nos impiden precisar el tipo concreto de agroindustrias que sería funcional para los lineamientos de estrategia aquí planteados. Las presentaciones hechas en el primer seminario de la Red Tecnológica Alimentaria Apropiada al Desarrollo Agroindustrial Rural (RETADAR) ilustran con mucha mayor pertinencia que lo que podríamos hacer nosotros, el contenido de algunas iniciativas que podrían adoptarse en este terreno. Nuestra intención es más bien la de destacar el papel potencial de la agroindustria en el fortalecimiento de la agricultura campesina, y mencionar algunas aprensiones sobre la validez de ciertas expectativas que suelen abrigarse respecto a lo que la agroindustria puede efectivamente ofrecer.

En lo que hace al papel potencial de la agroindustria, muchas de sus funciones genéricas han sido mencionadas en el seminario anterior, en particular en un artículo de Bressani, 28/ por lo que no nos resta sino agregar algunas características de la agroindustria que la hacen especialmente valiosa para fortalecer la agricultura campesina:

i) la mayor flexibilidad relativa en materia de escalas eficientes que tiene una gama importante de agroindustrias respecto a otros tipos de industrias permite que su dimensionamiento mantenga cierta proporcionalidad con el tamaño y los recursos de las localidades de desarrollo rural en las cuales se plantea su instalación;

ii) permiten la integración de procesos de alta densidad de capital (por unidad de empleo generado) con procesos absorbedores de fuerza de trabajo, tanto en la actividad agroindustrial propiamente tal como, sobre todo, a partir de la combinación de actividades agrícolas que, por estar integradas a un proceso de transformación industrial, permitirían una mayor intensidad de trabajo por hectárea, y

iii) la agroindustria puede convertirse en un elemento integrador u ordenador de la actividad primaria, facilitando la planificación de dichas actividades en el área que constituye su fuente de alimentación directa e indirecta, incluso en aquellos casos en que la agroindustria está reducida a plantas de desgrane, molienda, etc. En este sentido, el núcleo agroindustrial se convierte en el punto focal de la planificación local e impone ritmos de trabajo, volúmenes de producción y niveles de calidad sobre sus fuentes de abastecimiento.

Para desempeñar tanto las funciones enumeradas en el artículo citado (en particular aquellas que inciden de modo directo en el mejoramiento del nivel de ingresos y empleo del campesinado), como las indicadas aquí, el núcleo industrial

28/ R. Bressani, "Una vista integral del problema agroindustrial alimentario latinoamericano", en RETADAR, *Desarrollo agroindustrial rural en América Latina*, RETADAR-CITA, Universidad de Costa Rica, 1985, p.10.

referido debería pertenecer, por lo menos parcialmente, a la comunidad o localidad de desarrollo rural en que estuviese localizado, y su consejo de administración debería estar compuesto y dirigido por miembros elegidos por dicha comunidad. Cuando las opciones agroindustriales supongan inversiones muy significativas, dada la presencia de importantes economías de escala, podrían plantearse esquemas de propiedad mixta, con cooperativas de nivel superior para la integración de varias localidades de desarrollo rural, y con formas de gestión funcionales al carácter y escala de estas unidades.

Parece prudente evitar expectativas desmedidas respecto al efecto potencial del desarrollo agroindustrial, teniendo en cuenta: i) que el desarrollo agroindustrial no reemplaza otros esfuerzos necesarios en el ámbito del desarrollo rural. Si bien la agroindustria contribuye al desarrollo rural, la condición necesaria para que la articulación entre el núcleo industrial y la actividad primaria manifieste sus reales potencialidades es la de un efectivo desarrollo rural; ii) que una parte importante de la agroindustria de la región exhibe niveles de capacidad ociosa en algunos casos significativos, lo que obstaculiza nuevas iniciativas en las áreas afectadas; iii) que la capacidad de la agroindustria de dar empleo directo no es tan alta como se supone, pues en muchos casos determinadas actividades agroindustriales requieren niveles de inversión por empleo generado de magnitudes iguales y muchas veces superiores a los de otras ramas industriales. 29/

29/ Esta característica debiera inducir por una parte a evitar la práctica corriente de importar plantas agroindustriales "llave en mano" y a analizar cuidadosamente los distintos procesos que componen la actividad transformadora, para determinar cuáles pueden ser reemplazados por opciones técnicas que absorban más fuerza de trabajo y, por otra parte, a examinar la instalación del núcleo agroindustrial no sólo en términos de la capacidad de absorción directa de dicho núcleo, sino de la suma de sus efectos directos o indirectos, incluyendo aquellos que permiten intensificar la absorción de trabajo por hectárea como consecuencia de la inserción del núcleo industrial.

Hechas las observaciones anteriores parece pertinente destacar que, aunque las articulaciones más claras se dan entre agroindustria y agricultura, la desconcentración de la industria en general y su "ruralización" como parte de una política más general de valorización del espacio rural, serían elementos muy valiosos para frenar el éxodo rural y elevar el empleo y el ingreso campesinos, como lo demuestra lo sucedido en varios países europeos y algunos países asiáticos de industrialización reciente.

En síntesis, la incorporación de un núcleo industrial en general y de uno agroindustrial en particular -debidamente consideradas las observaciones hechas más arriba- ayudarían a lograr las condiciones de seguridad alimentaria descritas en la sección I. En efecto, contribuirían a incrementar la suficiencia al reducir las pérdidas poscosecha e intensificar la actividad agrícola vinculada a ellas; a aumentar la estabilidad por la vía de disminuir la perecibilidad y la estacionalidad de la oferta agrícola; a acrecentar la autonomía, en la medida en que emprendiesen actividades sustitutivas de alimentos elaborados de origen externo y, finalmente, si dichas agroindustrias tuviesen las características arriba mencionadas, contribuirían sin duda a un incremento de la equidad, puesto que permitirían valorizar más el producto campesino y hacerlo más competitivo con el generado por otras formas de articulación vigentes.

Sirvan, a modo de conclusión, algunas observaciones sobre la experiencia de un país oriental de industrialización reciente, como ejemplo exitoso de articulación dinamizadora entre la industria rural y la pequeña producción agrícola:

"...una industrialización acelerada no es incompatible con un carácter espacialmente descentralizado y, cuando se dan de modo simultáneo, la descentralización tiene efectos beneficiosos para el sector rural... una agricultura robusta y diversificada tiene -- como consecuencia de sus numerosas articulaciones con otros sectores-- más probabilidades de estimular el crecimiento de actividades rurales no agrícolas que una agricultura deprimida y de lento crecimiento... si la ruralización

industrial constituye un objetivo deseable, una red bien desarrollada de transporte y un sistema de educación rural constituyen condiciones cruciales... Dado que las industrias que se prestan para localizaciones descentralizadas tienden a ser más intensivas en trabajo y carecen de economías de escala significativas, el tipo de industrias promovidas por la política pública afectará, muy probablemente, el ritmo y las características de la industrialización rural." 30/

30/ Samuel P.S. Ho, "Decentralized industrialization and rural development: Evidence from Taiwan" en **Economic Development and Cultural Change**, Vol. 28, No. 1, Ed. Universidad de Chicago, octubre de 1979, pp. 95-96.

# **EL ROL DEL ESTADO EN LA NUEVA ECONOMIA VENEZOLANA**

**Gerver Torres**  
**Comisión Presidencial de**  
**Reforma del Estado (COPRE)**

## **INTRODUCCION**

En diciembre de 1984 se creó en Venezuela, por disposición del ciudadano Presidente Dr. Jaime Lusinchi, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE).

A dicha Comisión, integrada por treinta y cinco personalidades de los más diversos sectores de la vida nacional: políticos, académicos, empresarios y sindicalistas entre otros, le fue asignada la tarea de proponer un esquema de reforma integral del Estado atendiendo a dos objetivos básicos: hacerlo más democrático y hacerlo más eficiente.

Fue así como se comenzó a trabajar en un conjunto de materias que, aun cuando aparentemente resultan muy disímiles, están íntimamente vinculadas entre sí: reformas políticas que promuevan una redistribución del poder al interior de la sociedad; descentralización administrativa que estimule la mayor participación regional y local; reformulación de las estrategias económica y social impulsadas por el Estado, como fórmulas para acelerar el crecimiento y el desarrollo.

La Comisión nació en el contexto de una recesión económica que para entonces resultaba ya excesivamente prolongada y que se acerca hoy a los nueve años. Esto es, la economía venezolana está amenazada de alcanzar una década de estancamiento y retroceso en los indicadores básicos de progreso y bienestar.

Tal circunstancia ha motivado el que con creciente insistencia se haya planteado en el país y por consiguiente al interior de la Comisión, la discusión en relación al rol del Estado



en la economía, habida cuenta de la opinión extensamente compartida acerca de la influencia que éste ha tenido en su comportamiento. Es decir, el peso que se le asigna al Estado en nuestra economía, para bien o para mal, es tal que los problemas en su desempeño llevan inmediatamente a interrogantes acerca de lo que está haciendo o dejando de hacer el Estado.

La Comisión, abordó entonces el problema desde la perspectiva de las políticas públicas. Se comenzó a desarrollar un proyecto definido como "El Estado y la Formulación de las Políticas Públicas en el Area Económica", donde, para decirlo de manera muy sintética, se aspira a establecer los grandes lineamientos de una nueva estrategia económica para el país, y las reformas institucionales, administrativas y de otro orden que requiere el Estado para desarrollarla. El proyecto en cuestión se compone a su vez de varios sub-proyectos que atienden políticas funcionales y sectoriales específicas tales como la política fiscal, cambiaria, agrícola, industrial, comercial, empleo e ingresos, sistema financiero y empresas públicas. Igualmente se ha abordado la problemática relativa al contexto socio-político requerido para el desarrollo de una nueva estrategia económica.

Es en el marco de estos trabajos que hemos venido elaborando el papel que se presenta a continuación y cuyo contenido se puede dividir en dos grandes bloques: uno, que plantea consideraciones teóricas de carácter general, y otro, que hace referencia directa a lo que ha sido y debería ser en el futuro el rol de Estado venezolano en la economía.

Por último, conviene advertir acerca del carácter provisional que tiene este documento en el cual la intención, más que ofrecer respuestas claras y precisas es la de plantear interrogantes que nos lucen fundamentales para la definición de la nueva estrategia económica que deberá seguirse.

# I. ALGUNAS CONSIDERACIONES DE CARACTER GENERAL

## 1. El Estado y la economía

"Entiendo que no puede haber mayor debilidad para alguna gran nación en la década de los ochenta, que la incapacidad para definir el rol del gobierno en la economía".

Louis Moulken

### a) Dos dimensiones del problema

El problema relativo a la participación del Estado en la economía, es hoy un tema de controversia a nivel mundial. Un viejo debate ha cobrado fuerza a través de esta discusión y aparecen dotadas de rejuvenecida vitalidad posturas que defienden un nuevo liberalismo y un nuevo intervencionismo en relación al papel del Estado en la economía.

Como tantas otras polémicas, ésta se produce en un ambiente demasiado ideologizado, demasiado plagado de posiciones tomadas a priori y para las cuales los datos de la realidad no son sino un estorbo que envilece y ensucia la teoría. ¡Maldita realidad!

No es por ello casual que, en muchos casos, el debate se produzca sin la menor preocupación por dotarse de una base empírica más o menos sólida y consistente, sin investigaciones específicas que provean un mínimo de elementos para formarnos juicios claros sobre lo que en verdad acontece.

En el caso venezolano, la situación es verdaderamente patética. La tradición criolla en materia de elaboración intelectual sólo reconoce estatuto de apéndice o de anexo, a cualquier cuadrado de cifras. Es así como en relación al Estado venezolano

y su dimensión -para citar apenas un ejemplo- se hacen infinidad de afirmaciones sin que nadie sepa, ni siquiera con mediana aproximación, de cuántos funcionarios dispone la administración pública. ¿Serán muchos o serán pocos? ¿En relación a qué lo son? ¿Cuáles son los parámetros nacionales o internacionales de evaluación?

Por nuestra parte, queremos comenzar por diferenciar radicalmente dos dimensiones en lo que hace al tema que nos ocupa. Una es la dimensión ideológica-política y la otra es la técnica-económica, siendo ambas perfectamente válidas y legítimas como perspectivas de análisis del problema, pero claramente distintas entre sí. Y vale la pena la diferenciación porque resulta perjudicial para la calidad de la discusión el que se superpongan y entremezclen sin advertir las fronteras entre una y otra.

En el terreno ideológico-político, la pregunta que se plantea se refiere a si la expansión del Estado o su sola presencia, limita y condiciona el desarrollo de las libertades individuales, y si, en general, afecta las posibilidades de una sociedad más libre. La preocupación y los temores surgen en relación a los eventuales peligros de un poder totalitario que bajo la excusa de actuar en representación de los mejores intereses colectivos, termina por asfixiar al individuo.

Por su parte, la cuestión que se plantea en el terreno técnico-económico consiste en saber si la intervención del Estado en determinadas áreas y sectores de la sociedad, hace a éste más o menos eficiente en términos económicos.

Las dos preguntas planteadas pueden tener respuesta en sentidos distintos y dar lugar entonces a un dilema o especie de trade-off entre eficiencia y libertad. Por ejemplo, pudiera alguien estar de acuerdo con que toda extensión en las actividades del Estado tiene un costo real y potencial en términos de las libertades individuales y al mismo tiempo compartir el criterio según el cual la intervención del Estado en algunos o muchos

casos, hace más eficiente económicamente a la sociedad. El dilema en este caso es claro y su resolución es necesariamente política, sea la forma de producirse esta resolución democrática o no.

En cambio, para muchos otros no existe tal dilema: ningún grado de intervención del Estado en la economía afecta las libertades individuales ni tiene por qué hacer a la sociedad menos eficiente; o toda intervención afecta las libertades individuales y crea siempre ineficiencia económica. Unos son intervencionistas a ultranza, y los otros resultan liberales también a ultranza. 1/ Para ninguno de estos bandos existe dilema alguno que resolver en esta materia. Los primeros estarán siempre a favor de una mayor expansión del sector público; los segundos favorecerán su reducción al máximo posible.

Está fuera de nuestro propósito abordar esta problemática en el plano ideológico-político y sólo pretendemos establecer algunas referencias que permitan hacer avanzar la discusión en el terreno que hemos calificado como técnico-económico. Si nos interesaba precisar que existen estas dos dimensiones del problema y que ellas no deben confundirse.

## **b) Las herramientas para el análisis**

Dicho de manera muy general, el Estado interviene en la economía de tres formas básicas: como regulador, como empresario y como proveedor de servicios. ¿Es posible evaluar la participación del Estado en la economía de manera simultánea en estos tres campos? ¿Sería posible pensar en algo así como una función óptima de intervención del Estado en la economía que recogiera esas tres variables a la vez?

1/ Reconozco que nadie, o muy pocos, quieren ser calificados como equis cosa "a ultranza". Asumen que su título lleva ya implícitas las moderaciones necesarias y pertinentes. Sin embargo, objetivamente no siempre ocurre así y algunas veces lo único que lleva de moderación es efectivamente el título.

Pensamos que no, y creemos que la teoría económica no ha desarrollado hasta ahora el instrumental que le permita tal nivel de agregación y de visión global. Estamos aún obligados a discutir y evaluar la intervención del Estado en la economía, de acuerdo a los campos y áreas diferenciadas de que se trate. No es que al final no pueda producirse un juicio general, sino que tal juicio tendría que estar conformado a partir de los análisis particulares realizados para cada uno de los grandes ámbitos de acción del Estado en la economía.

En línea con lo anterior, las herramientas de análisis para evaluar los efectos económicos de las diferentes formas y áreas de intervención del Estado en la economía, deberán tener también cierto grado de especificidad y en tal sentido, le falta todavía a la teoría económica construir muchas de ellas.

Posiblemente es la moderna teoría del Public Choice la que ha hecho los más recientes e innovadores aportes en esta materia. Sin ser muchos los nuevos instrumentos propuestos, pues más bien se trata en lo sustancial de un enfoque metodológico que permite trasladar gran parte del instrumental analítico de la microeconomía neoclásica a los grandes problemas macroeconómicos de la sociedad moderna, lo cierto es que el aporte luce útil y prometedor. Tómese como ejemplo, los estudios del actual premio Nobel de Economía James Buchanan, acerca de los diferentes modelos de instituciones fiscales que puede adoptar una sociedad y la forma como éstos afectan el comportamiento económico de los individuos y por ende, del colectivo.

Tal tipo de estudios nos coloca, sin duda, en mejor posición para conocer si los efectos -supongamos perversos- de una mayor provisión de bienes públicos por parte del Estado sobre la asignación de los recursos en la sociedad, pueden atribuírsele al hecho mismo de su incremento o al esquema del financiamiento adoptado; por ejemplo, impuestos en vez de deuda pública o a la inversa. Significa esto que no basta con evaluar de manera gruesa y general el tamaño y crecimiento del

sector público, sino que se hace necesario considerar además las modalidades mediante las cuales ello ocurre.

La caja de herramientas debe crecer y hacerse algo más sofisticada. De esta manera, la forma como se toman las decisiones que orientan al sector público puede resultar decisiva al momento de juzgar acerca de si el Estado, al realizar una determinada intervención en la economía, la está moviendo hacia un punto de mayor o menor eficiencia. Claramente, en la medida en que el Estado logra expresar de la mejor manera las preferencias individuales, en esa misma medida favorece una asignación más eficiente de los recursos en la sociedad. Pero ¿cómo puede el Estado revelar las preferencias individuales? ¿De qué forma óptima y eficiente pueden transformarse las preferencias individuales en decisiones colectivas? He allí un problema difícil de resolver, sin respuesta hasta ahora, que no sean más que propuestas bastante experimentales, de laboratorio y muy reducidas.

En todo caso, lo que deseamos subrayar en relación a los instrumentos y variables a considerar para el análisis, es que la manera como se toman y se producen las decisiones, digamos el carácter más o menos democrático que tiene el Estado en sus intervenciones sobre la economía, tendrá una incidencia en lo que se refiere a sus efectos en términos de mover a la sociedad en su conjunto hacia posiciones de mayor o menor eficiencia económica. Suponemos que mientras más democrático sea un Estado, sus intervenciones en la economía tienen mayor probabilidad de hacerla más eficiente. 2/

2/ Por cierto que -a nuestro juicio- es ésta la manera como se resuelve el dilema entre libertad y eficiencia en lo que respecta al papel del Estado en la economía y la sociedad. Se resuelve a través de la mediación de la democracia. Es con un Estado crecientemente democrático como pueden conjurarse los peligros de una intervención suya que haga más ineficiente a la economía y menos libres a los individuos.

Esta última consideración incorpora el hecho político al problema de los efectos económicos de la intervención del Estado, con lo que pareciera, por cierto, que la separación que hicimos en la primera sección de este papel entre las dimensiones ideológico-política y técnico-económica, se estuviese deshaciendo. No es así. Ahora la dimensión política entra en el problema de otra manera, entra subordinada a los requerimientos de la eficiencia económica.

Dicho de una manera más clara, una cosa es la dimensión política relativa a la intervención del Estado en la sociedad en tanto ésta pueda o no afectar las libertades individuales, y otra cosa distinta es en tanto ésta afecta la eficiencia económica del conjunto social.

Con lo anteriormente expuesto, queremos poner de relieve la complejidad de variables y supuestos que es necesario considerar al momento de evaluar los efectos de la intervención del Estado en la economía. Quien haya hecho una mínima excursión por la teoría del Public Choice, podría apreciar que ésta es todavía bastante incipiente y que son muchos los problemas metodológicos que quedan por resolver; desde algunos en apariencia más simples como el relativo a la forma de medir el crecimiento del sector público, hasta estos otros más complejos que incorporan las variables políticas.

### **c) El tamaño del sector público**

Aún con todos los problemas conceptuales y de medición que pueda haber, una apreciación muy compartida es la de que la dimensión que ha llegado a alcanzar el sector público a escala mundial, constituye uno de los fenómenos económicos más notables del presente siglo. De representar entre un 10% y un 15% del Producto Bruto, los gastos públicos han alcanzado porcentajes que llegan para algunos países hasta el 60%.

Las siguientes cifras son indicativas en tal sentido:

**GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL Y P.T.B.  
(Gasto total como % del P.T.B.)**

País/año	1972	1983
Estados Unidos	19.4	25.3
Japón	12.4	18.6
España	19.8	31.5
Reino Unido	32.7	41.4
Francia	32.5	44.8
Bélgica	39.2	56.7
Holanda	40.8	59.4
Brasil	17.8	21.4
Korea	18.1	18.3
Singapur	16.8	23.7
Venezuela	21.3	27.4

Fuente: World Development Report 1986, Banco Mundial. La afirmación acerca del 10% para principios de siglo es tomada de Richard Musgrave "El futuro de la Política Fiscal".

A partir de cifras como las que nos ofrece el cuadro anterior y que son la muestra de una tendencia mundial, se podrían hacer algunas especulaciones.

La primera de las especulaciones que pudiera hacerse es la de que existe, o al menos habría existido, una relación positiva entre expansión del sector público y desarrollo económico. Sin duda que todas las naciones que se mencionan en el cuadro anterior han experimentado un crecimiento y desarrollo espectacular a lo largo de este siglo que no tiene antecedentes.

Una segunda especulación en línea con lo anterior se podría hacer estableciendo comparaciones entre países. Así, y como tendencia general, pareciera que los países con economías de mercado exhiben un mayor desarrollo económico, presentan a su vez un sector público de mayor



tamaño. Datos relativos al empleo público para vbarios grupos de países parecieran confirmar esa tendencia.

Veamos el siguiente cuadro tomado de un trabajo sobre empleo y remuneración en el sector público.

### MAGNITUD RELATIVA DEL EMPLEO EN EL GOBIERNO

	Países de la OCDE	Total en la muestra	Países en desarrollo		
			Africa	Asia	América Latina
	<b>En por ciento del empleo no agrícola</b>				
Gobierno Central	8.7	23.4	30.8	13.9	20.7
Gobierno estatal y local	11.6	4.0	2.1	8.0	4.2
Gobierno general	19.2	26.0	33.0	22.2	20.7
Empresas no financieras del sector público	4.1	13.9	18.7	15.7	5.5
Empleo total en el sector público	24.2	43.9	54.4	36.0	27.4
	<b>En por ciento de la población total</b>				
Empleo total en el sector público	9.0	3.7	2.9	4.5	4.8

Fuente: **Revista de "Finanzas y Desarrollo"**, septiembre de 1983, FMI. Trabajo de Peter Heller y alan Tait sobre "Empleo y remuneración en el gobierno".

Los autores del mismo trabajo concluyen que:

"Los resultados indican claramente que el número de empleados del gobierno por habitante en los niveles: central, estatal y local aumenta con el ingreso por habitante, sobre todo en países con ingreso por habitante superior a los \$US 800. Y esto, a pesar de la conocida tendencia de los países desarrollados a depender de transferencias y subsidios y empleo de consultores en la provisión de tales servicios".

En ese mismo orden de cosas veamos ahora lo que ocurre con países como España y Portugal en el contexto de la Europa Occidental, dentro de la cual aparecen como los países más rezagados económicamente.

Medidos por distintos raseros, estos países son los que presentan dentro de Europa Occidental un tamaño más reducido del sector público en relación a sus economías.

Consideremos el número de empleados públicos por cada mil habitantes.

**NUMERO DE FUNCIONARIOS PUBLICOS POR  
1.000 HABITANTES EN LOS PAISES DE LA  
COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA  
(AÑO 1983)**

Países	Funcionarios públicos (en miles)	Población total (en miles)	Funcionarios por 1.000 hab.
Dinamarca	762	5.114	149.0
Gran Bretaña	5.241	56.377	93.0
Bélgica	711	9.856	72.1
Francia	3.754	54.729	66.8
Alemania (RF)	4.026	61.423	65.5
Italia	3.342	56.825	58.8
Holanda	733	14.367	51.0
Irlanda	174	3.508	49.6
Luxemburgo	17	365	49.6
España	1.696	38.173	44.4
Portugal	430	10.070	42.7
<b>TOTAL</b>	<b><u>20.786</u></b>	<b><u>310.807</u></b>	<b><u>66.9</u></b> (Media CEE)

Fuente: "La función pública en la Europa de los Doce" de Juan Junquera González.

Y ahora veamos la comparación en relación a la población económicamente activa.

**NUMERO DE FUNCIONARIOS PUBLICOS EN  
RELACION A LA POBLACION ACTIVA TOTAL  
EN LOS PAISES DE LA CEE  
(Año 1983)**

Países	Funcionarios Públicos (en miles)	Población activa total (en miles)	Porcentaje funcionarios sobre PAT
Dinamarca	762	2.732	27.89
Gran Bretaña	5.242	26.776	19.58
Bélgica	711	4.213	16.88
Francia	3.654	23.690	15.43
Alemania (RF)	4.026	27.486	14.65
Italia	3.342	23.185	14.42
Irlanda	174	1.309	13.30
Holanda	733	5.839	12.56
España	1.696	13.699	12.39
Luxemburgo	17	160	10.63
Portugal	430	4.321	9.95
<b>TOTAL</b>	<b><u>20.786</u></b>	<b><u>133.410</u></b>	<b><u>15.59</u></b> (Media CEE)

Fuente: "La función pública en la Europa de los Doce" de Juan Junguera González.

Son datos como los anteriores los que hacen hablar a Juan Junguera González de un "Subdesarrollo administrativo" de España respecto a los otros países de Europa. Por cierto que no deja de resultar curioso a la luz de estas comparaciones -y valga esta disgresión- el que algunas veces se le atribuye a la tradición española la responsabilidad de lo que se considera una tendencia de los Estados latinoamericanos a controlar sus economías. Así, Balassa y otros afirman:

"La tendencia a descansar en la intervención y las empresas del Estado para una gama amplia de actividades es parcialmente el resultado de la historia, especialmente la América española. En estos países la tradición colonial española de las concesiones y monopolios especiales para empresas particulares pesa fuerte. Esta tradición ha durado en varias formas por siglos. Su consecuencia es una tendencia de parte del Estado a considerar los asuntos económicos como parte de lo que debe estar bajo su actividad". 3/ Y decimos que la asociación es curiosa porque España, como hemos visto, aparece como uno de los países con el sector público más reducido de Europa.

En esta misma línea de exposición conviene citar un trabajo de reciente factura acerca del tamaño del gobierno y el crecimiento económico. Usando datos referidos a 115 países, el trabajo arriba a las siguientes conclusiones: 1) El impacto general del tamaño del gobierno sobre el crecimiento es positivo para casi todos los casos. 2) El efecto de externalidad marginal del tamaño del gobierno es generalmente positivo. 3) Comparado con el resto de la economía, el factor productividad en el sector gobierno aparece ser mayor, al menos durante los 60...7) Es posible que el efecto positivo del tamaño del gobierno sobre el crecimiento sea mayor en países de menores ingresos. 4/

Concluamos este punto diciendo que, sin pretender establecer ninguna direccionalidad causal, la evidencia empírica pareciera sugerir una importante relación entre desarrollo

**3/ Hacia una renovación del Crecimiento Económico en América Latina.** Por Bela Balassa, Gerardo M. Bueno, Pedro -Pablo Kuczynski, Mario Henrique Simnsen.

**4/ Ram, Rati: "Government Size and Economic Growth: A new framework and some evidence from cross-section and time-series data". American Economic Review. March 1986.**

económico y tamaño del sector público. Una pregunta pudiera ser planteada en los siguientes términos: ¿Cuál país del mundo se ha desarrollado sin un rol muy activo y un peso considerable del Estado en la economía?

#### **d) Tasa de crecimiento del sector público**

Si los datos disponibles acerca del tamaño del sector público a los fines de establecer comparaciones entre distintos países son escasos, aquellos relativos a su tasa de crecimiento lo son aún más.

Y resulta que a los fines de un análisis serio sobre la materia sería necesario conocer no sólo la dimensión o el tamaño del sector público para un momento dado, sino también su tasa de crecimiento para distintas fases o estadios del desarrollo económico. Es posible pensar que fases distintas requieran expansiones diferentes del sector público lo cual, de ser cierto, tendría que ser un dato a considerar en la comparación internacional. En tal caso habría que introducir ponderaciones y establecer comparaciones con base en otros indicadores. Por ejemplo, número de funcionarios públicos en relación al empleo en el sector servicio, cuya dimensión -sabemos también sus limitaciones- suele tomarse como un indicador del grado de desarrollo de una economía.

La tasa de crecimiento es pues, importante, ¿Cómo se ha venido comportando a nivel internacional?

Guy Sorman, en su libro "La Solución Liberal" quejándose de la divergencia entre el discurso liberal y la práctica estatista dice:

"Lo cierto es que después de cinco años de gobierno conservador en Gran Bretaña, el Estado no ha retrocedido. La retención pública sobre la riqueza nacional ha aumentado incluso entre 1979 y 1983, de un 35 a un 39%".

Más adelante:

"Los resultados no son mejores en Estados Unidos. Después de cuatro años de discurso antiestatista, los gastos federales aumentaron, con Reagan, de 27,8% a 31,6% del ingreso nacional; es una progresión comparable a la de las naciones socialdemócratas y no marca ninguna ruptura con el pasado. Podría creerse que esa progresión de los gastos se explica por el esfuerzo del rearme. ¡No es cierto! Mientras que la defensa iba de 7,6% a 9,2%, el presupuesto social aumentaba en la misma proporción: los excesos del Estado benefactor no han tenido, por el momento, ninguna consecuencia financiera notable".

Por último:

"Y conviene sobre todo preguntarse por qué, con la izquierda el Estado prospera, y por qué, con la derecha liberal, sigue prosperando". 5/

Sorman aprecia el crecimiento del sector público, pero no nos dice nada -ni tampoco reflexiona- acerca de las tendencias de la tasa a la cual ocurre la expansión. En cambio, para Richard Musgrave, el famoso hacendista, la tasa de crecimiento del sector público en las economías desarrolladas tiende a desacelerarse. Las limitaciones en las fuentes de financiamiento para el aparato público serían la razón de ello.

El punto que queremos enfatizar es pues el de que no sólo importa el tamaño del sector público sino también su tasa de crecimiento, puesto que es perfectamente posible pensar en que lo que resulta inadecuado en un determinado momento en términos de sus efectos económicos, no es la dimensión del sector público sino su tasa de expansión.

5/ Sorman, Guy "La Solución Liberal" Pág. 102.

Claramente, no hemos puntualizado ninguna diferenciación específica entre los efectos que sobre la economía pudiera tener el ritmo de expansión del sector público y su dimensión absoluta. Sólo estamos en capacidad de decir que debería ser un elemento de investigación y que de ninguna manera puede soslayarse.

## **e) Causas y efectos económicos del crecimiento del sector público**

### **Causas:**

Al crecimiento del sector público suele atribuírsele modernamente explicaciones de tipo político y de tipo económico. Dentro de las consideraciones del primer tipo, se ubica la teoría de los grupos de interés, mientras que en relación a las segundas tiene especial fuerza la explicación en base a las fallas del mercado.

De acuerdo al razonamiento político, en el proceso de estructuración y desarrollo del Estado se va conformando una especie de nueva clase representada por la burocracia administrativa y el estamento político de la sociedad en cuyos mejores intereses está expandir de manera ilimitada el presupuesto, el gasto público y por ende el Estado: el crecimiento de éste es, al mismo tiempo, el crecimiento de su poder.

Esta burocracia opera en forma tal que puede perfectamente aplicársele al análisis económico. Sus costos al extenderse el ámbito del Estado son mínimos y en cambio sus beneficios resultan enormes; su poder se acrecienta. La nueva clase va estableciendo alianzas con diversos grupos de interés en cuyo favor amplía la acción pública con implicaciones económicas onerosas para el conjunto de la sociedad, sin que ésta se encuentre en capacidad de reconocer y mucho menos detener tales implicaciones.

La escuela de la elección pública se ha detenido a estudiar toda esta problemática utilizando el instrumental del análisis económico. Los políticos y los burócratas son considerados agentes económicos que responden a sus propios intereses y sus formas de actuar pueden ser analizadas de la misma manera que se analiza la conducta de un participante cualquiera en el mercado.

Los contextos en uno y otro casos son diferentes pero las motivaciones serían las mismas. Así, en palabras de dos autores que trabajan la materia:

"La diferencia importante entre el mercado y la política reside en las diferentes restricciones con las que, en los dos casos, se enfrentan los agentes que buscan su propio interés. Generalmente pensamos en el contexto del mercado como en un contexto de propiedad donde los agentes individuales soportan las consecuencias de sus acciones directamente en términos de cambios en su patrimonio neto. El contexto político, por otra parte, es contemplado como un contexto que no tiene relación con la propiedad, donde los agentes individuales no siempre soportan todas las consecuencias económicas de sus decisiones. Por tanto, el comportamiento diferirá en los dos contextos, no porque los objetivos del comportamiento sean diferentes, sino porque son diferentes las restricciones sobre el comportamiento".

La otra gran vertiente explicativa como dijimos en un principio es la referida a las "fallas del mercado". El mercado presenta en variados casos limitaciones para lograr una asignación eficiente de los recursos económicos de los cuales la sociedad dispone, por lo que procede la intervención del Estado. Existen bienes y servicios públicos -para citar un ejemplo- que dejados a la libre iniciativa de los particulares no serían producidos o lo serían de manera insuficiente. El beneficio social de tales bienes se ubica por encima del beneficio privado individual, que podría derivarse de su producción, y tal hecho justifica su oferta por parte del sector público.



Ante estas dos grandes vertientes explicativas del crecimiento del sector público pudieran plantearse a manera de interrogación los siguientes puntos:

i) Habría que diferenciar entre situaciones en las cuales se produce un crecimiento del Estado a expensas de la sociedad civil que ya se ha constituido y desarrollado de manera relativamente fuerte, y situaciones en las cuales el Estado es el principal eje alrededor del cual ésta se constituye.

Sabemos, y es una apreciación bastante compartida, que en el caso venezolano, y de la misma manera que para gran parte del Tercer Mundo, el Estado ha sido el gran creador de la sociedad civil. Si tal apreciación es correcta, valdría preguntarse entonces hasta qué momento está justificado su crecimiento. ¿Ha debido el Estado detenerse en sus dimensiones de los años 30, 40 ó 50? ¿Cómo saberlo?

ii) Desde el punto de vista económico, habría que diferenciar entre un Estado que crece sustrayendo recursos de sus contribuyentes y por esa vía tal vez empobreciendo al conjunto de la sociedad al no devolverlos de manera eficiente, y un Estado que crece de manera sustancial en base a una renta que obtiene del exterior.

iii) Habría que asumir como una posibilidad el que en la medida en que una sociedad se hace más rica, prefiera una mayor dotación absoluta y/o relativa de bienes públicos o colectivos. Estos no tienen por qué ser sólo los servicios básicos que demande una comunidad en sus estadios iniciales de desarrollo. La guerra de las galaxias, para citar un ejemplo, puede ser un bien colectivo que legítima y democráticamente desee adquirir la sociedad norteamericana para preservar su seguridad.

iv) El cambio del contexto económico internacional puede motivar cambios importantes en el rol del Estado y la

dimensión de su participación en la economía. Así, por ejemplo, cuando la educación, capacitación y formación de los recursos humanos parece convertirse en una de las ventajas comparativas dinámicas más importantes para la competencia internacional, las demandas de una acción más intensa por parte del Estado en esta materia pueden acentuarse.

Podría argumentarse que las dos últimas consideraciones que hemos hecho (la iii y la iv) tienen cabida perfectamente dentro de la teoría de las fallas del mercado. Sin embargo, hemos querido explicitar dos ejemplos como los anteriores por cuanto su significado para la economía puede llegar a ser de tal magnitud que resulta difícil adjudicarle el calificativo de "falla" que, en cierta medida, traduce la idea de marginalidad o accidentalidad.

### **Efectos:**

Sin pretender -ni mucho menos- agotar la lista de los posibles efectos que sobre la economía puede tener el crecimiento del sector público, es nuestra intención hacer algunas consideraciones en relación al tema.

Empezamos por señalar la conveniencia de diferenciar entre aquellos efectos que emanan de forma directa y necesaria de la expansión del sector público, de aquellos otros que pudieran ser efectos de políticas equivocadas, mal concebidas o mal implementadas por parte del sector público.

Asumimos que el punto de discusión es el de los efectos imputables directamente al crecimiento del sector público. Abordémoslos.

#### **1) El crowding-out**

Por razones de simplificación se podría asumir -pero no es necesariamente cierto- que toda expansión del sector público requiere de recursos adicionales para su funciona-

miento. Si ello es así, se pudieran estar sustrayendo tales recursos al sector privado de la economía que, por tal motivo, habría de encontrar límites para su desarrollo.

Aquí cabe preguntarse:

- Si la expansión se está financiando efectivamente con recursos que se sustraen del interior de la economía o si se trata de fuentes distintas, por ejemplo, la percepción de una renta internacional creciente.
- Si existe escasez interna de recursos, tal que se plantee de manera dilemática la extensión de uno u otro sector.
- Si la extensión del sector público no obedecè a una asignación eficiente y elección democrática sobre los recursos de los cuales dispone la sociedad; por ejemplo, mayor provisión de bienes públicos.

## **ii) La inflación**

Por la vía del incremento en el gasto que derivaría -aunque no necesariamente- de una extensión del sector público, podrían generarse presiones inflacionarias. Para evaluar tal posibilidad habría que considerar:

- La política monetaria.
- El incremento absoluto y relativo del gasto, así como su composición.
- Otros rasgos estructurales de la economía; por ejemplo, la elasticidad de la oferta interna.

## **iii) La alteración de los precios relativos**

Al intentar financiar su expansión mediante la tributación interna, el Estado puede -de acuerdo al esquema impositivo que utilice- alterar los precios relativos de manera inconveniente para la asignación eficiente de los recursos en la economía.

Un impuesto sobre el consumo de un bien es un incremento en su precio y puede, por ejemplo, producir un desplazamiento ineficiente en relación a su demanda y producción.

Sin embargo, todo depende del esquema tributario puesto en juego. Para decirlo con palabras de Musgrave:

"No es necesario, por tanto, que la expansión del sector público, sea nociva para la inversión en el sector privado, pero una vez más depende mucho de cómo se diseñe la estructura impositiva". 6/

#### **iv) La estabilidad**

El sector público puede utilizar un conjunto de estabilizadores automáticos, gracias a los cuales la economía no se ve sometida a cambios bruscos en su ritmo de expansión.

La inversión privada, por su parte, responde de forma más inmediata y directa a la coyuntura económica, viéndose más afectadas por los ciclos económicos, por lo tanto, una dimensión mínima del sector público es necesaria para garantizar estabilidad a la económica.

#### **Consideración final**

A lo largo de esta sección hemos querido argumentar que las ineficiencias que el sector público introduce en la economía, no provienen necesariamente de su tamaño o expansión. Ellas pueden ser más bien el resultado de las políticas económicas y de las prácticas de regulación, que igual las desarrolla un sector público grande o uno pequeño.

6/ Richard Musgrave, *op. cit.* pág. 101.

En el caso venezolano, es harto evidente que existe un conjunto abigarrado y complejo de regulaciones estatales que crean todo tipo de distorsiones en la actividad económica. A esto en propiedad se le puede calificar como de excesiva intervención del Estado en la economía. Sin embargo, tal cosa debe ser claramente diferenciada -como creemos no lo ha sido hecho- del crecimiento del sector público que no necesariamente es a todo evento pernicioso para el conjunto de la sociedad en términos de su eficiencia económica.

La dimensión del sector público debe ser analizada dentro de un marco más amplio de consideraciones. Para decirlo con palabras de J.M. Buchanan, último Premio Nobel de Economía:

"El tamaño preferido del sector público, ya se le mida en términos de ingresos o de gastos, variará a lo largo del tiempo a medida que cambian la tecnología, las características económicas y sociales de la comunidad política y la eficiencia del propio Gobierno". 7/

## **2. El Estado y la estrategia económica**

### **a) ¿Para qué una estrategia económica?**

¿Es necesario dotarse de alguna estrategia económica para alcanzar los objetivos generales del desarrollo y el bienestar social? Esta pregunta no es de ninguna manera ociosa y, por el contrario, luce pertinente enfrentarla.

La reflexión sobre el tema puede hacerse más interesante aún si comenzamos por preguntarnos si acaso los países actualmente desarrollados contaron con algo parecido a lo que nosotros entendemos hoy día por estrategia económica. ¿Es

7/ James Buchanan "Limitaciones Constitucionales al Poder Fiscal del Estado" en "El análisis económico de la política", pág. 164.

acaso posible afirmar que Francia, Inglaterra, Alemania o Estados Unidos estuvieron dotados de alguna estrategia económica que les permitiera avanzar desde Estados de relativa pobreza y atraso hacia la situación que actualmente disfrutan? Pudiera uno interrogarse acerca de si, por ejemplo, el fenómeno de la revolución industrial, se produjo como parte de algún diseño de estrategia económica, como parte de alguna política pública expresa y formalmente dirigida a ese objetivo.

Luego de responder a estas preguntas, habría que plantearse un segundo orden de interrogantes, más referido a nuestro mundo circundante y contemporáneo, buscando precisar si los países que hoy intentan alcanzar un nivel de bienestar económico comparable a aquel del cual disfrutaban las economías desarrolladas no necesitarían en todo caso dotarse de estrategias que les permitieran alcanzar ese desarrollo en reconocimiento a particularidades históricas en las cuales les ha correspondido desenvolverse.

Con respecto al primer orden de preguntas, pareciera fácil argumentar que los países actualmente desarrollados no contaron con una estrategia económica explícitamente formulada, animada o dirigida a alcanzar los objetivos que finalmente lograron. Luce más bien que lo ocurrido en todas estas sociedades fue el desenvolvimiento natural de un proceso de desarrollo capitalista, con su lógica de inversión, de expansión de los mercados, de progreso tecnológico, de incremento de la producción y, por esta vía, la elevación en los niveles de ingresos y vida de la población. Toda esa lógica que conocemos y que es la lógica de la acumulación y del crecimiento o del desarrollo capitalista, parece haber sido seguida más o menos de manera espontánea por estas sociedades, sin necesidad de que se formularan políticas públicas muy elaboradas o muy específicas por parte del Estado.

La afirmación anterior no presupone, por supuesto, la inexistencia de regulaciones y otras formas de intervención del Estado en la economía; pero difícilmente se le podría otorgar a

éstas el calificativo de estrategias dirigidas a la consecución del desarrollo. Las regulaciones, por ejemplo, son más bien actos ex-post. En cambio, las políticas y las estrategias suponen una definición ex-ante; son actos de voluntad política, afirmaciones de propósitos e intenciones.

Nos atreveríamos así a afirmar que en los países actualmente desarrollados, la acción pública en materia económica ha sido tradicional y mayoritariamente una actividad de regulación sobre lo ya existente o sobre lo que empieza a desenvolverse de manera natural o espontánea en la economía. 8/ Tal acción ha tenido en alto grado el carácter de políticas anticíclicas, de respuestas a la coyuntura, al movimiento presente de la economía y no de jugadas o apuestas acerca de, por ejemplo, las nuevas tecnologías o sectores que habrían de desarrollarse en veinte o treinta años plazo.

Resulta así que la utilización de estrategias y políticas públicas como instrumentos para alcanzar el desarrollo económico, constituye un hecho relativamente reciente, con particular vigencia desde finales de la segunda guerra mundial.

Desde nuestro punto de vista, tres procesos altamente interrelacionados alimentan esta tendencia a la utilización o a la creencia en las virtudes de las políticas y estrategias para alcanzar el desarrollo: el surgimiento de las teorías del desarrollo económico, el papel creciente del Estado en la actividad económica y el desarrollo de las ciencias y técnicas de administración y gestión de las políticas públicas; siendo este último fenómeno, el más novedoso de los mencionados.

Las teorías del desarrollo económico enfatizaron la necesidad de darle dirección a la actividad económica: el creciente papel del Estado se convirtió objetivamente en la base para hacerlo y las técnicas de gestión postulan la necesidad y bus-

8/ Estamos utilizando aquí el concepto de natural, simplemente para significar que no se trata de una creación del Estado.

can las formas de lograrlo de la manera más eficaz y eficiente posible.

Sin embargo, recorrido un cierto camino, parte de todo este andamiaje se ha debilitado. Las teorías del desarrollo económico han perdido mucho de su fuerza y atractivo inicial; la extensión y naturaleza de la participación del Estado en la economía está en discusión en el mundo entero, y los resultados concretos de las mejoras en las técnicas de gestión de las políticas públicas, no son aún muy claros. Aun así pareciera persistir la convicción de que los llamados países en vías de desarrollo requieren de estrategias públicas claras y perfectamente definidas para alcanzar su desarrollo económico.

De cierta manera, es en razón de esta convicción que perviven las teorías del desarrollo y la legitimación para la acción del Estado. Porque, sin lugar a dudas, toda estrategia económica supone por definición un acto de dirección, de intervención, de rectoría del Estado sobre la sociedad y su economía, aun en el caso que dicha estrategia esté animada precisamente a disminuir su rol en ésta.

Por otra parte, cuando buscamos algunas referencias empíricas comprobamos que, dejando de lado los desarrollados, todos los países que han venido experimentando crecimiento económico de manera sostenida durante los últimos años, están efectivamente dotados de lo que podríamos llamar una estrategia económica: Turquía, Brasil, los países del Sudeste asiático -los cuatro dragones- comparten ese rasgo.

Es un dato relevante el que más allá del contenido mismo de las estrategias en cuestión -a lo que habremos de referirnos posteriormente- la existencia de éstas, se han revelado como una necesidad para superar los obstáculos que en nuestro mundo contemporáneo enfrenta ese conjunto de países a los que también suele llamárseles "late comers" (los que llegaron tarde). Tal vez se trate que la única manera de descontar la ventaja que han adquirido los países desarrollados -para decirlo de alguna manera- sea dotándose de estrategias claras y defini-



das, y que si bien para los países actualmente desarrollados pudo no haber sido necesario acogerse a determinadas estrategias económicas o políticas públicas muy elaboradas y conscientemente diseñadas, en cambio, sí resulta una necesidad absoluta para los países que actualmente intentan alcanzar su desarrollo. Ello pudiera tal vez ser explicado en términos de las diferencias históricas, las diferencias de contexto en que les ha tocado desenvolverse a unos y otros.

Pero resulta que aun en las economías desarrolladas se está abriendo un interesante debate acerca de si éstas necesitan o no de políticas y estrategias económicas para hacerle frente a las condiciones actuales del mercado mundial, caracterizado por una fiera competencia entre un mayor número de hábiles y difíciles jugadores. Es el caso, por ejemplo, de la discusión que existe en Estados Unidos acerca de si debe o no dotarse ese país de una política industrial para encarar el creciente reto japonés y de otros países recientemente industrializados. Se discute el contenido macro y microeconómico de una tal política industrial y si es procedente o no seleccionar determinadas industrias para estimular su más rápido crecimiento o contribuir a desalentarlas (targeted industries) en caso de ser irremediablemente ineficiente.

Los norteamericanos, así como los europeos, no dejan de estudiar el caso japonés y algo en lo que parece haber unanimidad es en atribuirle el desarrollo de explícitas políticas industriales en un sentido en que jamás lo han tenido estos países. Si el éxito de la economía japonesa ha dependido o no de la existencia de tales políticas o el grado en que ha dependido es difícil determinarlo, pero en todo caso se comprueba su existencia.

## **b) Los alcances de una estrategia económica**

Corremos el riesgo de contar con una definición demasiado simple y universal de estrategia económica, si no se logra dar cuenta de algunos criterios de selectividad, jerarquización y prioridad entre sus objetivos; si no se incorporan los plazos o las

secuencias, si no se explica el rol específico que se le asigna a los diferentes agentes de la economía, incluido de manera importante el Estado; si no se especifican los instrumentos a utilizar; si no se define de alguna forma el contexto socio-político e institucional en medio del cual habrá de desenvolverse la estrategia, para sólo señalar algunos elementos.

La estrategia tiene sus exigencias. La simultaneidad en la consecución de los grandes objetivos macroeconómicos es un imperativo de mediano plazo: el crecimiento económico es una necesidad absoluta si se quiere aumentar la riqueza en términos netos y no solamente redistribuirla; la estabilidad de precios es igualmente un requisito para lograr que el crecimiento no sea errático; el pleno empleo de los recursos, si se hace eficientemente es una manera de potenciar el crecimiento económico; y, finalmente el equilibrio de la balanza de pagos es una forma de armonizar la economía con el resto del mundo.

Sabemos que es perfectamente posible el que se den algunos de estos objetivos sin que al mismo tiempo se alcancen los otros; siendo posible, por ejemplo, equilibrar la balanza de pagos sin crecimiento, sin pleno empleo y sin estabilidad de precios, o contener un proceso inflacionario con gran desempleo y en medio de una recesión económica. Es decir, todos estos objetivos macroeconómicos pueden alcanzarse de forma aislada y es el mérito de una estrategia económica lograr la simultaneidad de su consecución en una dimensión temporal aceptable. Esta precisión es aquí pertinente por cuanto en Venezuela hemos tendido en los últimos años a privilegiar algunos de estos objetivos -muy concretamente la estabilidad de precios y el equilibrio de la balanza de pagos- al margen de una estrategia general que explique la forma y la oportunidad para la consecución de los otros objetivos básicos.

El ejemplo más notable de lo que aquí decimos, ocurre ciertamente en relación a la estabilidad de precios. Los sectores

dirigentes del país llevan alrededor de ocho años vanagloriándose de que se mantiene controlada la inflación -que en verdad jamás ha estado fuera de control en la economía venezolana- en medio de una recesión que ha significado una caída persistente del producto, del empleo y del nivel de vida general de la población. No es entonces que se haya planteado una política de ajuste de acuerdo a la cual se haría necesario sacrificar algunos objetivos en función de otros, sino que se han privilegiado de manera absoluta e indefinida algunos de ellos. El resultado está a la vista. Después de un largo período no resulta tampoco posible mantener con éxito un objetivo aislado de política económica. La economía venezolana ha empezado a conocer ahora tasas más elevadas de inflación sin que se aprecie como contrapartida incrementos en el empleo o un mayor crecimiento. Pareciera que buscamos la ruta para obtener lo peor de ambos mundos: el escape de la felicidad.

A estas alturas, podemos formular una tercera pregunta: ¿A quién le corresponde formular la estrategia económica? Evidentemente que la estrategia económica es una política pública y como tal le corresponde al Estado un papel fundamentalísimo en su diseño. Pudiera además añadirse que las posibilidades de formular políticas económicas, se amplían con la enorme expansión del papel del Estado en la economía que se ha producido con posterioridad a la segunda guerra mundial.

Pero este último hecho no debe conducirnos a equívocos. No puede establecerse una relación directa entre el tamaño del Estado en relación a la economía de un país y el grado en que puede orientarla o dirigirla. El Estado japonés ha tenido una participación en la dirección de su economía mucho mayor que la del Estado norteamericano, sin embargo, este último tiene un peso en las variables macroeconómicas muy superior al primero. Así por ejemplo, mientras que los gastos del gobierno norteamericano representan para 1981 un 18,1% del producto doméstico bruto, los del Japón representan un 10,1% y mientras que el empleo del sector público representa en Estados Unidos un 16,5% del total de la fuerza de trabajo, en Japón este porcentaje alcanzó el 6,6%, es decir, menos de la

mitad. Así pues, de ninguna manera debe asumirse que una mayor capacidad del Estado para participar en la dirección de la economía pasa necesariamente por una ampliación de su tamaño en relación a ésta. Lo que está en discusión entonces es **una participación más cualitativa, más estratégica** del Estado en la economía, más eficiente y más eficaz.

Por otra parte, la estrategia económica en un contexto democrático puede y debe ser **una estrategia compartida**; una estrategia con participación del mayor número de sectores sociales, sin que ello signifique poner en duda cuál es el lugar desde el que se dirige dicha estrategia: es una instancia de dirección social que no ha encontrado sustituto históricamente distinto al del Estado. No es posible diseñar y ejecutar una estrategia económica desde un lugar distinto al Estado; es posible que se hagan proposiciones y planteamientos desde la sociedad civil, desde el sector privado de la economía, pero hasta ahora no se conoce ninguna experiencia histórica concreta donde la política económica haya sido puesta en marcha desde un lugar distinto al del Estado. Lo que sí puede variar sustancialmente de una a otra experiencia es la manera como el sector público concerta con el sector privado a los fines de formular las políticas públicas. Nos encontramos con esquemas que van desde una concepción donde el sector público y el privado son sectores necesariamente contrapuestos, con intereses distintos y necesariamente siempre en pugna, hasta esquemas en los cuales se plantea y de hecho se produce, una estrecha y permanente colaboración entre ambos. Casos en los cuales sector público y privado comparten y desarrollan un Proyecto Nacional.

La posibilidad última supone la existencia de un sector privado fuerte, relativamente autónomo que pueda ser un interlocutor válido frente al Estado. Y esto, para nosotros es un problema, porque, en gran medida, tal cosa no existe en Venezuela.

En nuestro país, el Estado ha sido en buena medida el constructor de la sociedad civil y también del sector privado de

la economía que, en alto grado, sigue siendo una extensión del Estado. Podría afirmarse que en Venezuela el sector privado no ha llegado a adquirir personalidad propia. No se ha constituido propiamente como tal. De suerte que los intereses que históricamente -hablando de la sociedad capitalista- le corresponde defender al sector privado de la economía frente al Estado -una sana contraposición entre el interés individual y el colectivo- los ha tenido que asumir, mal asumidos por supuesto, el Estado. Este ha tenido -más que querido- que ser juez y parte, que crearse sus interlocutores; como cuando se juega solitariamente al ajedrez, que debe uno desdoblarse en uno y su propia competencia al mismo tiempo.

### **c) Capacidad del Estado para formular la política económica**

Podemos ahora referirnos al problema de la capacidad del Estado para formular la política económica, a su capacidad de gerenciación macroeconómica, que forma parte de su capacidad general de formulación, de ejecución y de evaluación de las políticas públicas. Surge aquí una interrogante: ¿Está capacitado el Estado venezolano para formular, ejecutar y evaluar eficiente y eficazmente la política económica; para diseñar una estrategia económica? Desde nuestro punto de vista, no lo está. El diseño administrativo, institucional, y jurídico del cual está dotado el Estado venezolano, así como las concepciones sociopolíticas dominantes en relación a él, le dificultan desarrollar con algún éxito cualquier política económica que no sean reglas fijas e inmutables amparadas por una renta petrolera.

En primer lugar, puede uno referirse al diseño administrativo del Estado venezolano en lo que atañe al área económica: salta a la vista una enorme dispersión de organismos, de instancias desde las cuales se dirige o se incide contradictoriamente sobre la política económica. El hecho relevante es el que en Venezuela no existe, no está definido, ningún organismo rector de la política económica; no se sabe con exactitud si la política económica la dirige el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de

Fomento o CORDIPLAN; no se sabe con exactitud cuál es la relación entre estos organismos y otros como la Oficina Central de Presupuesto, la Oficina Central de Personal o el Instituto de Comercio Exterior; no se entienden las relaciones entre estos organismos y las corporaciones regionales, adscritas al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia. Un resultado de tal desorden administrativo es el que a menudo la política económica nace muerta, carece de consistencia y credibilidad; es una política autoderrotada.

Con tal dispersión de organismos, lo que ha venido ocurriendo en nuestro país es que cada Ministro o jefe de algún área económica, de acuerdo al poder que le ha sido conferido por el Presidente de la República y más allá del poder formal que el cargo le otorga, intenta dirigir la política económica desde el Ministerio que ocupa y entonces para ello recurre, como es lógico, a los instrumentos de los cuales dispone en su organismo, trayendo esto como consecuencia el que no exista adecuación de los instrumentos a los objetivos. Así desde el Ministerio de Hacienda se intenta incidir sobre la política económica a través de los aranceles por citar un ejemplo; desde el Ministerio de Fomento a través de la política de precios; desde un organismo como la COPRE, a través de las restricciones o controles presupuestarios. Esta utilización inadecuada de los instrumentos con respecto a los objetivos que se persiguen, es una de las limitaciones más resaltantes en la formulación y en la ejecución de la política económica en Venezuela.

En el seno de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, a propósito de la discusión de un proyecto de reforma a la Ley de la Administración Central, se propuso que se designaran algunos ministerios como organismos rectores fundamentales de las distintas áreas que atiende el Ejecutivo y que alrededor de éstos se definiera lo que pudiera llamarse una especie de secretarías al frente de las cuales estarían Viceministros ocupándose de todos aquellos entes e instancias que componen el área. 9/ Este mecanismo tiene, entre otras, la virtud de simplificar y hacer más efectiva la

9/A este respecto puede verse: "Recomendaciones de la COPRE en relación a la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Central" mimeografiado.

coordinación de las distintas políticas y de contar en cada área con una dirección clara y precisa, lo cual evidentemente hoy no existe.

Es evidente pues que Venezuela no cuenta con el aparato administrativo que le permita diseñar políticas económicas y además ejecutarlas de forma eficiente y eficaz, y este es un dato de suma importancia a considerar en la propuesta general de estrategia que se realice. De la misma manera, y conectado con este problema no se ha constituido en Venezuela un nivel técnico-gerencial con capacidad para administrar y dirigir profesionalmente la política económica. 10/ No parece un hecho casual el que durante muchos años, los principales organismos que intervienen en la política económica no hayan estado en manos de economistas o profesionales aynes; tampoco han contado con un equipo técnico que se hubiere venido formando a lo largo del tiempo. Por razones que no viene al caso entrar a detallar aquí, pero que tienen que ver con la seguridad y facilidad que proporcionaba la renta petrolera para el manejo de la economía nos acostumbramos a pensar que la economía no requiere gerencia sino reglas inmutables.

No contamos entonces con un aparato administrativo idóneo; no contamos tampoco con una gerencia económica y, en tercer lugar, carecemos de estrategia. En este marco de carencias, la política es cada vez más sustituida por "medidas"; 11/ los lineamientos son sustituidos por los decretos puntuales e interminables.

Es posible que un país avance con una estrategia globalmente definida aun cuando tenga severas dificultades de gerencia; o avance con buena gerencia aun cuando no esté dotado de una estrategia muy clara. Lo que resulta difícil es

10/ a este respecto puede verse "**Acuerdo de Profesionalización de la Gerencia Pública**" propuesto por la COPRE para ser firmado por todos los partidos políticos. El área económica no escapa al severo problema que enfrenta el país de falta de profesionalización de la gerencia pública.

11/ El concepto de "medidas" que se ha popularizado en Venezuela como la forma de hacer política económica, resulta muy interesante y digno de reflexión. Las "medidas" traducen la idea de puntualización, precisión, disposición y también de excepcionalidad. La medida es, en cierta forma, opuesta a la "política" que expresa más bien criterios generales, orientaciones globales. Las medidas en Venezuela no se dictan para precisar una política, sino más bien en sustitución de ellas. Por tal motivo tienen que ser interminables; por ello debe siempre esperarse un nuevo paquete de medidas. Las medidas se agotan en la exacta medida en que son tales.

avanzar careciendo al mismo tiempo de estrategia, de gerencia, y de un dispositivo administrativo e institucional medianamente adecuado.

Una empresa cualquiera que carezca de adecuada gerencia pero esté dotada de una estrategia bien definida, puede marchar con cierto éxito en la medida en que quienes estén al frente de ella, aun cuando escasamente capacitados para la tarea, puedan de alguna forma seguir los lineamientos establecidos. De la misma manera, puede ser que carezca de esa estrategia, que no disponga de grandes lineamientos generales, pero si esa misma empresa cuenta con una gerencia muy profesional, es posible que logre sortear las dificultades de día a día, aun cuando a largo plazo no se sepa hacia dónde va. Lo que resulta difícil -nuevamente insistimos- es que se pueda avanzar sin esos lineamientos y sin esa gerencia mínimamente calificada. Esta pareciera ser nuestra situación.

Pero aun con todas esas limitaciones, ¿posee Venezuela alguna experiencia en materia de formulación de estrategia económica? La respuesta es positiva: la industrialización por sustitución de importaciones que se desarrolló en el país con fuerza y determinación a partir de los años sesenta, es un ejemplo de ello.

Sin embargo hay que hacer de inmediato algunas acotaciones. La estrategia de sustitución de importaciones no fue propiamente una estrategia nacional; no fue un producto de nuestra elaboración y en atención a nuestras especificidades la estrategia sustitutiva como bien se sabe, fue una propuesta global animada por organismos y teóricos internacionales, tipo CEPAL, para América Latina e incluso para el Tercer Mundo. Y por razones que no viene al caso discutir ahora, fue una propuesta que Venezuela acogió tardíamente, si se le compara con otros países del subcontinente.



El esquema sustitutivo, gracias entre otras cosas a la renta petrolera, se implantó en Venezuela con bastante rigidez y de un objetivo esencialmente económico que inicialmente pretendía -aprovechamiento de ciertas condiciones y ventajas de mercados internos que se habían creado- devino en una suerte de objetivo político indefinido: sustituir es bueno en cualquier caso, no importa a cuál costo; es un acto de soberanía nacional.

Así, lo que en un momento dado, al inicio del proceso pudo haber tenido algún carácter de estrategia con todo y lo trasplantado que fuese el esquema, pronto lo perdió al convertirse en una especie de planteamiento rígido e inmutable. Ninguna estrategia puede ser eterna.

Y sabemos lo que ocurrió cuando la estrategia sustitutiva empezó a agotarse. No pudimos sustituir la estrategia de sustitución. No pudimos hacer buena la estrategia de sustitución para la propia sustitución de importación de estrategias.

## **II. EL NUEVO ROL DEL ESTADO VENEZOLANO EN LA ECONOMÍA**

### **a) Del Estado para la distribución**

Desde nuestro punto de vista, uno de los elementos fundamentales en la formulación de una nueva estrategia para la economía venezolana pasa por una importante y profunda redefinición del papel del Estado al interior de ésta. La economía y la sociedad venezolana han venido durante muchos años funcionando bajo el esquema de un Estado, cuya función económica básica, y a veces pareciera que exclusiva, ha sido la de distribuir y redistribuir la renta petrolera. Este esquema ha dado lugar a la configuración no sólo de una economía, sino también de una sociedad que bien puede llamarse una sociedad y una cultura del reparto. El nuestro ha sido un Estado para el reparto; un aparato de distribución.

Nuestra cultura del reparto ha significado una sociedad que a menudo está de espaldas a la producción, que la castiga, que mira con poca simpatía y comprensión lo que es producir y generar riqueza, por cuanto producir la riqueza no ha sido el problema, sino más bien su distribución. El problema económico de la sociedad venezolana ha sido el problema de la distribución de una renta de la cual ya estaba segura, de una renta que ya estaba dada; una renta que incluso durante mucho tiempo ha sido una renta creciente. Y este hecho, el que se haya tratado no solamente de una renta, sino además de una renta creciente, tiene importancia. Cuando un colectivo cualquiera dispone de una renta estable, de una renta que no se modifica a través del tiempo, se plantea a su interior una especie de juego suma-cero, porque naturalmente al ser una renta limitada lo que recibe uno lo deja de recibir el otro; lo que gana uno lo pierde otro; hay siempre un juego de ganadores-perdedores.

Pero en el caso nuestro, hemos contado durante mucho tiempo con una renta que además de ser tal, ha sido una renta creciente, lo cual ha permitido el que en distintas medidas, todos los sectores hayan estado obteniendo beneficios o ganancias adicionales; nadie salía perjudicado por el hecho de que algún sector obtuviera un incremento con respecto a lo que venía obteniendo, en la medida en que eso de ninguna forma afectaba sus posibilidades de acceder a una cantidad también creciente de la renta. Es así que la economía venezolana al venir disponiendo no sólo de una renta, sino además de una renta creciente, ha permitido que los conflictos hayan podido ser aliviados o amortiguados, en la medida -repetimos- en que el juego suma-cero no ha estado presente.

Tal hecho ha alejado al Estado y a la sociedad venezolana de los problemas centrales de la producción. La producción ha sido en la economía venezolana más bien una excusa, una excusa para acceder a la renta; la producción ha sido una especie de complemento obligatorio en los casos en los cuales resulta imposible importar, por más divisas que tuviésemos; ha

sido una necesidad indispensable en los casos de los bienes no transables, como son los servicios, la construcción y el transporte.

Tenemos pues un Estado orientado hacia las tareas, necesidades y problemas de la distribución y en consecuencia, sus políticas e instrumentos se han convertido en políticas e instrumentos para la distribución. Este hecho se puede confirmar de manera muy clara cuando se consideran distintos instrumentos de acción económica, como por ejemplo, la política de precios. Esta se ha convertido en Venezuela también en un mecanismo casi exclusivo de redistribución.

En nuestro país, los precios de los bienes y servicios se piensan, y el Estado interviene en relación a ellos, atendiendo en mucho mayor grado a la pugna redistributiva que se produce en el interior de la sociedad que en atención a lo que pudieran ser necesidades de establecer la escasez relativa de los recursos y factores de la producción. No es que universalmente no se sepa y se batalle con los precios en la medida en que ellos dan lugar a una forma de distribución del ingreso; pero eso es una cosa, y otra muy distinta es asumir los precios de forma casi exclusiva como la manera de operar la distribución del ingreso en la sociedad. Definitivamente, no existe entre nosotros el reconocimiento de que los precios son también señales que transmiten información diversa y necesaria para el conjunto de actores que intervienen en la economía y que por tanto, su manipulación desmesurada y arbitraria es altamente peligrosa para el mejor desenvolvimiento de ésta.

En la cultura del reparto, el precio no es sino la línea que se fija para repartir la torta. No puede indicar otra cosa pues la renta está dada y los factores de producción con su escasez relativa, no influyen mucho sobre ella. La renta depende de un hecho externo, es una variable exógena.

La sociedad en su conjunto ha asumido este esquema, como un esquema apropiado para atender su funcionamiento.

Así podemos observar, por ejemplo, que los sindicatos y los movimientos obreros han luchado más por congelaciones de precios que por aumentos de salarios, y los gremios empresariales han luchado también más por aumentos de precios que por otro tipo de reivindicaciones ligadas al proceso productivo. Ni unos ni otros han hecho propuestas que tengan que ver, digamos, con la productividad, porque hasta ahora la productividad poco o nada afectaba la porción de renta que podían apropiarse.

Así pues, los precios tienen en nuestra economía un carácter redistributivo casi exclusivo. La redistribución de la renta petrolera, en buena medida se hace a través de los precios.

Pero lo que ocurre con los precios podemos verlo también en relación a las instituciones fiscales. En Venezuela las instituciones fiscales y todo el esquema tributario están pensados casi de manera exclusiva en términos redistributivos y muy débilmente en términos de estimular una determinada forma o sector de la producción. La idea que predomina entre nosotros y que por tanto se ha convertido en cultura económica, es la de que las reformas tributarias y las instituciones fiscales son exclusivamente fórmulas para redistribuir la riqueza, y no para ayudar a generarla, de allí que siempre se asocie reforma tributaria, con un traspaso de cargas de un sector a otro. "Redistribuir las cargas" es lo que pareciera estar siempre detrás de cualquier reforma tributaria. Por supuesto que éste puede ser un objetivo de la política fiscal y de una reforma tributaria, pero ni muchísimo menos tiene por qué ser el único objetivo, y ni siquiera el más importante; perfectamente puede pensarse en reformas de los esquemas y de las instituciones fiscales que atiendan a otros objetivos más que a únicos objetivos redistributivos.

Con la política comercial, para terminar con los ejemplos, también ocurre otro tanto. Los aranceles han respondido más a la necesidad de mantener un cierto esquema de distribución de la riqueza al interior de la economía, que para promover o proteger determinados sectores e industrias. Las excepciones

arancelarias en Venezuela forman un libreto telefónico donde no se sabe si éstas constituyen la política; una política que sirve al clientelismo que se ha desarrollado alrededor de nuestro sistema político.

El Estado de la distribución tiene entonces todos sus instrumentos de política económica atrofiados o mejor dicho indiferenciados. Todos sirven al mismo propósito y objetivo. Casi se pudiera decir que en Venezuela todas las políticas económicas, funcionales y sectoriales no han sido sino variantes o elementos de una misma política: la política fiscal. Esta ha sido casi de manera exclusiva la única política económica del Estado venezolano. Pero además lo ha sido sólo parcialmente. Lo ha sido sólo por una cara: la cara del gasto público. La política económica se puede reducir en Venezuela a gasto público. Es comprensible. El gasto es el otro lado de la renta.

## **b) Del Estado para la producción**

El nuevo rol del Estado en la economía venezolana debe -a nuestro juicio- seguir varios lineamientos fundamentales que pasamos a exponer:

### **1) Un Estado que intervenga más selectiva y estratégicamente**

En primer lugar, se hace necesario replantear el ámbito de intervención del Estado en la economía. Se requiere un Estado que intervenga más selectiva y estratégicamente, que revierta su tendencia a hacerlo de manera casuística, desordenada e indiferenciada en los distintos planos de la actividad económica.

Se requiere una dirección y regulación más macro y menos microeconómica. Se requiere un Estado que se centre más en la formulación de estrategias, políticas y lineamientos que en el dictado de medidas, decretos y resoluciones. Un Estado menos pulpero que dirija más y administre menos.

Si esta nueva concepción acerca del rol del Estado toma cuerpo, ello debería traducirse en que la primera y fundamental responsabilidad de los distintos ministerios es la de definir políticas. ¿Dónde están esas políticas, cuáles son?

## **ii) Un Estado que promueve el Estado de derecho en la economía**

Nuestro Estado de derecho en el ámbito de la economía es débil y precario. El significativo desarrollo que han alcanzado en el país las libertades políticas no ha sido acompañado de iguales garantías en el terreno económico. Como se sabe, las garantías económicas se encuentran restringidas en Venezuela desde hace más de veinte años y ello, entre otras cosas, significa la inexistencia de reglas de juego claras y precisas para la actividad económica.

La prolongada restricción de las garantías económicas ha contribuido a conformar un modelo de actuación del Estado y del sector privado, y de las relaciones entre éstos que va en detrimento de una economía basada en la eficiencia y la productividad. Los acuerdos, pactos, contubernios, jugadas, enemistades y odios sustituyen en buena medida al Estado de derecho.

En línea con lo anterior, en el seno de la COPRE se ha propuesto, luego de un minucioso y detenido estudio, la restitución de las garantías económicas. Esta proposición descansa en manos del Ejecutivo Nacional, a quien le corresponderá decidir sobre la materia a menos que, tal como la Constitución Nacional lo establece, el Poder Legislativo tome la iniciativa al respecto.

## **iii) Un Estado que flexibilice la economía**

Como un imperativo de mediano plazo, se impone la flexibilización de nuestra economía. A las rigideces estructurales que padecemos, se superponen otras generadas desde las instancias y organismos responsables de la

definición de políticas. Estas rigideces hacen mucho más difícil la adaptación del aparato productivo a las cambiantes condiciones en que se desenvuelven las economías modernas.

Las demandas de flexibilización en el caso venezolano provienen de diversos campos donde su necesidad puede verse claramente. A título de ejemplo, citemos el caso del sistema financiero venezolano, en el cual una serie de trabas y regulaciones crean, entre otras, una inadecuación entre las formas que asumen el ahorro y los requerimientos de la inversión. Así, hay una enorme inflexibilidad y rigidez en el sistema financiero venezolano que impiden que los fondos que se colocan a corto plazo puedan financiar actividades de mediano y largo plazo.

También el Estado, como agente económico, padece en su interior de estas rigideces. A menudo asfixia a sus propias empresas, a las cuales, bajo el pretexto de las medidas de control sobre su gestión, termina creándoles una serie de trabas que impiden su buen desempeño.

Estos mecanismos de control que utiliza la administración central no logran, en la mayoría de los casos, los propósitos que motivaron su diseño y, por el contrario, sus efectos suelen ser contraproducentes. Hay allí un problema de modernización en la tecnología de gestión del sector público.

#### **iv) Un Estado que promueva la competencia**

Una de las tareas más profundamente transformadoras que le corresponde asumir al Estado venezolano en el contexto de una nueva estrategia económica es la de promover la competencia.

Su actuación ha estado orientada hasta ahora en sentido contrario. El Estado venezolano, ha promovido en muchos casos la monopolización de la economía. Los argumentos relativos a la protección necesaria para la sustitución de importaciones, a la estrechez de mercados y a las

economías de escala, sirvieron para obstaculizar y desestimular desde los órganos del Estado la aparición de nuevas empresas y el desarrollo de una más extendida competencia. De suerte que prácticamente la única competencia que conoce la sociedad venezolana es la competencia por el reparto de la renta petrolera.

Existe una gran cantidad de ejemplos a través de los cuales se puede mostrar cómo hemos padecido de un comportamiento institucional que favorece el monopolio. Para sólo citar uno de ellos, miremos el caso de la asignación de cuotas de mercado, de acuerdo a lo cual cuando un segundo productor intenta establecerse en un determinado sector, el Estado le impide acceder a las divisas o a los permisos necesarios sobre la base de que el mercado está ya siendo atendido y de que un nuevo competidor crearía problemas de eficiencia económicos, lo que en la práctica conduce en muchos casos a que la economía funcione en los mayores niveles de ineficiencia. Los precios se establecen allí donde el menos eficiente, pero ya establecido en el mercado, haya logrado fijarlos. No se permite por tanto, que cada empresario asuma los riesgos que comporta la producción y la actividad empresarial en general y el Estado impide por esa vía que la competencia eleve la eficiencia en la producción, la productividad, y de esa manera se genere mayor riqueza.

#### **v) Un Estado que promueva la democratización de la economía**

Cuando se habla en Venezuela de democratizar la economía y la riqueza, se asume de forma inmediata que se está hablando de democratizar -otra vez- la distribución y el reparto.

En cambio, poco se dice y poco esfuerzo se ha hecho para democratizar y por esa vía ampliar, la oferta, la producción. Lo que el Estado puede hacer a través de una política de oferta que estimule la inversión, que democratice la propiedad, que incorpore nuevos empresarios a la



actividad productiva, es considerable. En Venezuela, y a título de ejemplo, es mucho lo que hay por hacer para dar lugar a un mercado de capitales más desarrollado, lo cual significaría, además de la diversificación de la propiedad sobre los capitales, una más eficiente conexión del ahorro con la inversión y, en general, una fuente de recursos más amplia para la actividad productiva.

Así, la democratización puede adquirir un sentido económico que rebasa al puramente moral que se procura cuando el problema se plantea estrictamente desde el lado de la distribución.

#### **vi) Un Estado que desconcentre y descentralice la economía**

Postulamos como lineamiento fundamental para la nueva estrategia, en lo que se refiere al rol del Estado, la necesidad de su desconcentración y descentralización económica. Padecemos de una excesiva concentración de funciones en un doble sentido: geográficamente, una concentración de funciones económicas en la capital y, además, una concentración de responsabilidades en la administración central. Predomina la idea según la cual, mientras menos sean las decisiones que se les deje tomar a los entes de la administración descentralizada, y a los entes que funcionan en el interior del país, tanto mejor y tanto más seguro para el mejor desenvolvimiento del aparato del Estado y de la economía en general.

El resultado de esta práctica ha sido que un grupo reducido de funcionarios en los organismos de la administración central termina decidiendo sobre una cantidad amplísima de materias, sin contar con los elementos de juicio suficientes que le permitan decisiones óptimas.

La descentralización económica tiene que ir acompañada, por supuesto, de toda una serie de reformas administrativas y políticas que le faciliten y la hagan viable.

Precisamente, en la COPRE se han hecho propuestas en esta dirección, 12/.

**vii) Un Estado que Intervenga en la economía mediante mecanismos compatibles con el mercado**

La discusión acerca de la intervención del Estado en la economía debe desplazarse desde el problema del volumen o la magnitud de esta intervención al problema más importante relativo a su naturaleza y características.

En otras palabras, la pregunta clave no es ¿cuán grande es la intervención del Estado en la economía?, sino más bien ¿cómo interviene el Estado en la economía?

El Estado puede intervenir en la economía promoviendo su rigidización o flexibilizándola; haciéndola más competitiva o menos; transparentándola u oscureciéndola. ¿En qué dirección interviene el Estado? Frente a estas preguntas se podría argumentar que el Estado interviene siempre bajo unas mismas consignas, con los mejores propósitos y que el problema es cómo saber si efectivamente lo está haciendo bien o no. A este argumento se le pueden contraponer algunas consideraciones:

En primer lugar, es dudoso que los diferentes Estados a nivel mundial actúen bajo las mismas banderas, incluso aunque fuese sólo a título declarativo. Circunscribiéndonos al caso venezolano, observamos que ni siquiera a título declarativo suele el Estado afirmar cuando interviene en la economía que lo hace para aumentar su grado de competitividad, transparencia o flexibilidad.

A nuestro juicio, bastaría con que esos fuesen parámetros que tuviesen que enunciar los funcionarios pú-

12/ Ver "Lineamientos para la descentralización administrativa", COPRE.

blicos responsables de la política económica para que ya de entrada se le planteasen severas dudas y problemas en su diseño.

En segundo lugar, está la evidencia empírica. Existe la experiencia de países en los cuales el Estado ha conducido la economía hacia niveles crecientes de eficiencia y competitividad internacional. ¿Qué han hecho y qué han dejado de hacer esos Estados?

Creemos que uno de los rasgos principales de la intervención del Estado en estos casos, que podríamos llamar exitosos, es el que tal intervención se realiza crecientemente a través de mecanismos compatibles con el mercado, o tal vez dicho más simplemente, mecanismos de mercado.

La teoría económica moderna nos señala diversas situaciones a través de las cuales un mismo propósito puede intentarse apelando a mecanismos más o menos compatibles con la mecánica del mercado.

Los subsidios directos a grupos pobres de la población, para ejemplificar, suelen producir menor alteración en el mercado que los subsidios indirectos. Igualmente, la extensión de los derechos de propiedad puede ser más eficiente para enfrentar problemas de contaminación que complicadas regulaciones burocráticas.

#### **viii) Un Estado que promueva la competitividad internacional**

Existe un reconocimiento mundial en relación al hecho de que aquellas economías que no se lancen a la arena internacional, que no intenten competir y exportar hacia los mercados mundiales están condenadas, en el largo plazo, a enfrentar severos obstáculos y problemas en su desarrollo.

En ese proceso de internacionalización que a nuestra economía le corresponde experimentar, al Estado le toca un papel importante:

- 1) Promoviendo la reducción general de costos en la actividad económica. Uno de esos costos, por cierto, está representado por los bienes y servicios que el propio Estado provee. Por vía indirecta, a través de los insumos que provee a aquellos que van al mercado mundial, los Estados nacionales compiten entre sí en relación a su eficiencia económica. Así a la industria japonesa no debe serle irrelevante el que, según George Gildes, "por tres décadas, Japón ha sido el productor más barato de productos y servicios públicos".
- 2) Facilitando las economías de escala necesarias para mejorar las nuevas tecnologías y alcanzar mayor productividad. El rol que en esta dirección han jugado los Estados de algunas economías del suroeste asiático es muy ilustrativo. En muchos casos han estimulado y promovido la asociación de pequeños y medianos productores que de esa manera resuelven, entre otros, los problemas de economías de escala a los que han debido enfrentarse los países pequeños.
- 3) Estimulando la investigación, el desarrollo y la adaptación de nuevos conocimientos y tecnologías. Vale decir que, en nuestro caso, las políticas del Estado en esta dirección han sido muy deficientes, por no decir nulas.

#### **ix) Un Estado que promueva la aplicación del principio de las ventajas comparativas**

El esquema de sustitución de importaciones que, como se sabe, es el que sigue Venezuela con bastante intensidad desde los años sesenta y que por lo demás responde a un planteo internacional que rebasa nuestras fronteras, auspiciado en su momento por una importante corriente del pensamiento económico latinoamericano, fue un esquema

que, mirado ahora retrospectivamente, se desarrolló en gran medida de espaldas al principio de las ventajas comparativas. Dicho esquema que, en la literatura más reciente, tiende a denominarse o asimilarse con una estrategia "inward looking" está basado efectivamente en un intento de aprovechamiento y explotación de los mercados internos, sustituyendo los bienes que hasta el momento se importan.

Este esquema, como ya bastante se ha dicho, se ha desarrollado apelando a fuertes barreras comerciales destinadas a proteger industrias infantiles que, luego de un tiempo necesario, alcanzarían las economías de escala y la eficiencia necesaria para abrirse a la competencia internacional.

La evaluación de lo ocurrido después de varias décadas de camino recorrido por la ruta sustitutiva es bien conocida. Luego de un importante impulso que vivió el proceso de industrialización en nuestros países, aparecieron obstáculos enormes que han dificultado, por no decir impedido, el tránsito hacia la economía internacional y hacia un aparato productivo interno más articulado. Como punto de partida, el principio de las ventajas comparativas significa atender a un criterio de eficiencia económica; especializarnos en aquellas actividades para las cuales somos o podemos llegar a ser relativamente más eficientes.

Basada en el principio de las ventajas comparativas, la sustitución de importaciones cobra otro sentido. Ya no se podrá decir que toda sustitución es siempre conveniente para el país y, por el contrario, sólo tendrá sentido sustituir aquellas importaciones donde el país, en términos netos, ahorra divisas y eventualmente puede llegar a generarlas vía exportaciones. Estamos obligados a dejar atrás la idea según la cual sustituir es siempre bueno, en una búsqueda tal vez inconsciente de una especie de autarquía económica.

Al aceptar el principio de las ventajas comparativas, estaremos conviniendo en que existen algunos -probable-

mente muchos rubros donde sencillamente no podemos, no tenemos ventajas y no nos conviene producir internamente. En tales casos procede una apertura total a las importaciones de esos bienes, y sacaremos provecho de la competencia entre los productores internacionales que se especializan en tales productos. Con mayor razón debemos importar libremente aquellos insumos que se necesitan para producir los bienes que aspiramos exportar. Y es aquí precisamente donde el esquema de sustitución de importaciones ha operado en nuestros países como un esquema antiexportador. No se trata simplemente de que la sustitución de importaciones se ha asumido como una opción alternativa frente a la promoción de exportaciones que deja inexplorada esta vía en la mayoría de los casos sino que la sustitución de importaciones ha tenido un fuerte sesgo antiexportador; lo ha tenido en la medida en que precisamente los exportadores en algún momento requieren insumos que, si se están produciendo en el país de manera ineficiente y en virtud de una práctica sustitutiva a ultranzas, implicarán costos por encima de los niveles internacionales, y por lo tanto, se colocarán los exportadores nacionales en desventaja frente a sus competidores en los mercados externos.

No se trata tampoco de pasar ahora a un esquema de promoción de exportaciones con la misma irracionalidad con la cual se impulsó el esquema de sustitución de importaciones. No tiene sentido decir que exportar es en toda circunstancia bueno o que es en todo caso conveniente, por cuanto debe también valorarse en su exacta dimensión el costo y los beneficios de las exportaciones que se realizan. Es perfectamente posible realizar exportaciones que signifiquen un empobrecimiento neto para el país. Conocemos mecanismos como el de los subsidios cambiarios donde el Estado utiliza parte de los recursos de renta petrolera para otorgar insumos artificialmente baratos a sectores que no tienen competitividad internacional y, sin embargo, esos sectores logran beneficios privados exportando. Entonces, aplicar el principio de las ventajas compara-

tivas significa no colocar falsas ventajas a favor de la sustitución de importaciones o de la promoción de exportaciones, sino más bien sacarle partido hacia adentro o hacia afuera, en dirección del mercado interno o del mercado exterior, o de ambos a la vez, a aquellos recursos y capacidades que en términos de la competitividad internacional, nos resulten más rentables.

Puede atribuirse a un discurso contra la división internacional del trabajo y el intercambio desigual lo que ideológicamente nos movió a distanciarnos del principio de las ventajas comparativas. Un discurso contra la especialización internacional, de acuerdo al cual los países desarrollados se especializan en producir bienes con importantes requerimientos tecnológicos, con crecientes niveles de productividad, bienes manufacturados, mientras que los países subdesarrollados nos especializamos en la producción de bienes agrícolas y bienes primarios en general. Y este esquema de división internacional del trabajo conduce, según este discurso, a un permanente deterioro en los términos de intercambio; esto es lo que se popularizó como intercambio desigual. De esa manera prosperó, bajo esta concepción, la idea de que toda división internacional del trabajo o toda especialización internacional del trabajo, terminaría siendo desventajosa para los países subdesarrollados. Por lo tanto, no convenía especializarnos y nuestro camino era el de intentar desarrollar todas las industrias que nos fuese posible. La idea fue entonces desarrollar y apropiarnos de todas las tecnologías e industrias posibles; la de la industria automotriz, la industria del acero, la industria del plástico, la industria de la química, la industria de la informática, aeronáutica, etc. Es decir, teníamos que luchar contra todo esquema que nos condenase a algunas actividades específicas, porque siempre estaba el supuesto implícito de que en cualquier división del trabajo, en cualquier especialización, nosotros estaríamos asumiendo las tareas más desventajosas, estaríamos siendo conducidos a un intercambio desventajoso y, por tanto llevando la peor parte. El juego nuestro tenía que ser: estar en todo y en todas.

Este discurso, contra la división internacional del trabajo, contra la especialización internacional, es el discurso que durante mucho tiempo nos ha llevado a estar de espaldas al principio de las ventajas comparativas.

Ahora es fundamental enfatizar sobre este principio y no insistir en esquemas sustitutivos o en esquemas de promoción de exportaciones por sí mismos, porque corremos el riesgo de que, de la misma manera que la renta petrolera sirvió durante mucho tiempo para subsidiar, para mantener artificialmente un conjunto de industrias volcadas hacia los mercados internos que no eran eficientes, de esa misma forma puede darse ahora en Venezuela que la renta petrolera sea utilizada para subsidiar exportaciones que no tienen viabilidad en el largo plazo, lo cual querría decir que una vez que desaparezca la capacidad del Estado para seguir subsidiándolas, para seguir estimulándolas artificialmente, estas industrias, a su vez, desaparecerán, con todo el costo que implica el haber dedicado recursos y esfuerzos a una industria que luego no tiene capacidad de mantenerse por sí misma.

Ahora bien, un problema difícil se plantea al tiempo de precisar las formas que hacen posible saber cuáles son esos sectores, esas industrias que tienen ventajas comparativas, y en función de lo cual habrían de recibir estímulos especiales por parte del Estado hasta tanto alcancen las economías de escala y de gestión que les permitan valerse por sí mismas en las más difíciles condiciones del mercado internacional.

Una primera fórmula consistiría en dejar el problema dentro de la absoluta competencia del Estado, para que desde allí, de una manera administrativa y burocrática se decida cuáles son esas empresas y productos a los que conviene darle estímulos especiales en función de las ventajas presentes o potenciales que puedan tener.

La otra posibilidad, en el extremo opuesto, consistiría en asumir que con exclusivas políticas de apertura y liberali-



zación, dejando a las fuerzas del mercado actuar libremente, los sectores que realmente tienen ventajas comparativas florecerán, lo harán de forma más o menos espontánea, más o menos natural y se desarrollarán hasta conquistar la arena internacional. De lo que se trataría en este caso es de crear las condiciones; limpiar el terreno para que ello ocurra.

Frente a estas dos opciones extremas, y a la luz de lo que ha sido la experiencia internacional, la respuesta al problema planteado parece estar en los mecanismos y formas de concertación entre el sector público y el sector privado que permitan de común acuerdo y bajo la dirección del Estado, un permanente monitoreo de la economía mundial e internacional para detectar y desarrollar las ventajas comparativas estáticas y dinámicas.

El Miti Japonés y el Instituto de Desarrollo Económico Coreano son interesantes ejemplos de instancias de concertación entre los sectores público y privado de esos países para formular la política de desarrollo industrial.

En estos países, el papel del Estado ha sido muy activo en el desarrollo y materialización de las ventajas comparativas potenciales de sus economías. Han promovido de manera sistemática y consistente la investigación y el desarrollo acerca de nuevas tecnologías y oportunidades de mercado; han facilitado la obtención de las economías de escala necesarias para llegar a los mercados exteriores; han promovido la reducción de costos y el aumento de la productividad y, por sobre todo, han realizado tremendos esfuerzos en la educación y capacitación de los recursos humanos, verdadera ventaja comparativa de la mayoría de esos países.

#### **x) Un Estado que articule la política económica y la política social**

Una de las características más notables en la gestión de las principales políticas públicas por parte del Estado venezo-

lano es su absoluta desconexión entre sí. Particularmente resaltante es la falta de coordinación entre la política social y la política económica.

Para abordar debidamente este punto, tal vez convenga comenzar por citar aquí un breve texto donde se exponen los principales rasgos que han caracterizado la política social del Estado venezolano: un detenido examen sobre la materia permitió constatar, a manera de diagnóstico, los siguientes hechos:

- 1) Que difícilmente puede hablarse en Venezuela de la existencia de alguna política social. Esta ha sido concebida la mayoría de las veces como un aditamento de la política económica y ha estado orientada a tratar de solventar problemas que ésta crea o no logra resolver.

Ella la ha hecho errática, y en muchos casos inexistente. En su ausencia se ha producido una amplia variedad de programas, acciones, operativos y proyectos, de manera desarticulada, parcial y discontinua.

- 2) Que, en concordancia con el punto anterior, no existe ningún organismo rector de la política social. Los programas sociales son ejecutados desde muy diversas instituciones del Estado, estando a menudo su dirección en niveles medios y bajos de la organización. Los programas sociales son generalmente asumidos como programas complementarios, de segundo y tercer orden.
- 3) Que el rasgo predominante de los programas de acción social ha sido el populismo, la idea del Estado benefactor, y la acción clientelar. "Programa Social" ha sido en el país un sinónimo de dádiva, regalo y desperdicio. Al gasto social se le aprecia como un gasto corriente, no reproductivo; una especie de carga social.
- 4) Que, por otra parte, los recursos que el Estado ha destinado a lo que se conoce como "gasto social" han

11/20/2018

sido considerables, alcanzando cifras hasta del orden del 50% y más del presupuesto nacional durante los últimos años. Por lo tanto, no puede hablarse de un problema de escasez de recursos, sino de ausencia de políticas y de ineficacia del gasto.

- 5) Que existe en los organismos que atienden al sector social una mayor escasez relativa de recursos gerenciales modernos, de tecnología de gestión, de capacidad ejecutiva. Actúa el prejuicio según el cual lo social es incompatible con criterios de administración. Pareciera que, por definición, los programas sociales no se administran de acuerdo con técnicas modernas y eficientes.
- 6) Que frente a todos estos hechos, los indicadores más confiables señalan un deterioro sostenido de las condiciones de vida de amplias capas de la población venezolana. Baste decir que de ésta, cerca de un 40% padece pobreza crítica; esto es, que sus niveles de ingreso no le permiten acceder a la canasta básica de alimentos. 13/

De las condiciones anteriores se desprenden claramente las profundas insuficiencias que presenta la política social por sí misma. Cuando adicionalmente se le juzga desde la perspectiva de sus relaciones con otras políticas y muy especialmente en nuestro caso, con la política económica, su precariedad se hace aún más notable.

¿Cuál es la importancia de la política social para una estrategia económica? Esta pregunta podría ser respondida en un sentido amplio y universal y también en otro de carácter más histórico y específico. En el plano más universal, la política social, en la medida que atiende de manera especi-

13/ Programa de Desarrollo Productivo, Alimentario y Social (PRÓPAS), Comisión para la Reforma del Estado.

fica el desarrollo del recurso humano está incidiendo de una manera directa sobre el comportamiento de la actividad económica. La política social definida desde una perspectiva económica, es la política de recursos humanos. Y esta relación, al plantearla en tales términos, expresa la íntima conexión entre política social y política económica.

En un sentido más acotado, temporalmente hablando, la política social ha adquirido una especial significación desde la perspectiva de las nuevas tendencias de la economía mundial.

Estas tendencias, entre otras cosas, están privilegiando de manera notable el papel de las ventajas comparativas basadas en los recursos humanos, en sus capacidades de creación, de adaptación, de incentivos, de aprendizaje. Las tecnologías suaves, el ambiente y el clima de creatividad han pasado a tener un rol protagónico en el desempeño económico.

Esta especie de centramiento en el recurso humano, en su inteligencia y creatividad privilegia la importancia de la política social y muy especialmente la de uno de sus principales componentes: la educación.

No la educación concebida en los términos medievales y rígidos del tránsito por un convento-escuela, como de cierta manera es la idea que ha predominado entre nosotros, sino más bien como un proceso cambiante y modificable de preparación del hombre para enfrentar exitosamente los retos que le impone el entorno.

# **BOLIVIA: OPCIONES DE INSERCIÓN COMERCIAL EXTERNA Y DE POLÍTICA INDUSTRIAL ALTERNATIVA**

**Horst Grebe  
(FLACSO - Bolivia)**

Del presente trabajo se puede decir que constituye en el mejor de los casos la definición de líneas de reflexión y áreas de preocupación de tipo teórico, más que el resultado de investigaciones ya concluidas. En ese sentido, se trata de un primer intento de sistematizar proposiciones preliminares, que deberán completarse todavía con esfuerzos mucho más detallados de análisis de situación y prospectiva a futuro, tomando en cuenta por supuesto la discusión y crítica que puedan merecer en su oportunidad y contexto correspondiente, las reflexiones que siguen.

## **I. ALGUNAS TESIS PRELIMINARES SOBRE LA NATURALEZA DE LA COYUNTURA**

Conviene establecer en trazos gruesos la índole o naturaleza de la circunstancia que enmarca el debate económico-político boliviano de los últimos años.

1) Debe mencionarse en primer lugar el agotamiento del patrón de acumulación minero-estatal, con sus repercusiones consiguientes en el tipo de inserción externa y en las articulaciones económicas, sociales, políticas y regionales internas.

Es precisamente la finalización de un ciclo histórico de funcionamiento de la economía boliviana en torno a ciertos ejes sectoriales básicos (la minería del estaño) y en el marco de un andamiaje de relaciones de producción determinadas (con capitalismo de Estado en un extremo y minifundio campesino en otro, pasando por diversas formas económicas de organización de la producción y distribución mercantil), la que ha dado lugar a esta particular coyuntura de confrontación teórica y práctica entre estrategias alternativas de desarrollo a largo plazo.

Aunque el problema ya tiene una historia relativamente larga, han sido factores externos (derrumbe del mercado internacional del estaño, crisis de la deuda, "políticas de ajuste" al estilo del Banco Mundial, etc.) los que han catalizado el colapso de un esquema socio-económico interno que hace tiempo había perdido sus aptitudes dinámicas.

2) A partir de la nueva correlación socio-política de fuerzas existente en el país, las políticas adoptadas desde agosto de 1985 están provocando **cambios irreversibles** en la configuración estructural-sectorial de la economía y sus respectivos agentes y protagonistas sociales constitutivos.

3) En función de sus graves insuficiencias conceptuales y de su inadecuación respecto de las realidades internas y externas, el enfoque neoliberal que sustenta la Nueva Política Económica no constituye una respuesta racional y coherente que proporcione solución a los diversos problemas económicos y sociales que confronta el país, ni en el corto ni en el largo plazo.

Se puede pronosticar pues con certeza que se avecina más temprano que tarde la crisis de este esquema de política económica, caracterizado por el **desmantelamiento de las escasas defensas nacionales ante procesos globales de transnacionalización**, cuyos ámbitos de acción y líneas de fuerza, sin embargo, sólo tocan tangencialmente a la economía boliviana.

4) Como corolario de lo anterior, es políticamente necesario e intelectualmente posible proponer **otra estrategia** integral de soluciones a la crisis presente, a la vez que de refundación económica con autodeterminación interna y soberanía externa.

En este sentido, conviene establecer desde la partida que ésta es una **tarea colectiva**, en la cual están llamados a participar científicos sociales, dirigentes políticos y otros componentes de la **intelligentsia** comprometida con los intereses nacionales y populares. También habrá que decir que

para esos efectos es necesario **desideologizar** muchos de los debates que se llevan a cabo actualmente en el país, sin que ello implique renunciar a la explicitación de genuinas diferencias teórico-metodológicas de encaramiento de los problemas.

Vistas las cosas en toda su amplitud, es posible afirmar que la clase dominante carece de **proyecto nacional**. Su política y sus propuestas carecen de originalidad; son un triste remedo de concepciones que se originan en los centros intelectuales del poder imperial. Por lo demás, su concepto de Nación está limitado a un espacio social donde se realizan ganancias privadas.

Es por eso que la clase obrera y los sectores populares enfrentan el desafío de formular una propuesta **nacional**. Esto implica abandonar enfoques gremial-corporativistas para pasar a un nuevo tipo de consideraciones de alcance global para el país. Sólo así se pueden enlazar orgánicamente las luchas populares de hoy con las tareas del poder democrático-anti-imperialista de mañana. En este orden de cosas, debe reconocerse empero que en el campo popular -además de otros problemas- existe una crisis de propuestas y también, en alguna medida, una crisis de diagnósticos.

## II. RASGOS DEL ESQUEMA DECLINANTE DE INSERCIÓN COMERCIAL EXTERNA

En estrecho correlato con la crisis del patrón tradicional de generación y distribución del excedente, los siguientes aspectos ilustran los cambios operados en la pauta de inserción externa de Bolivia:

1) Hasta mediados de la década pasada, las relaciones económicas externas estuvieron centradas fundamentalmente en las exportaciones de minerales a los países capitalistas centrales, con predominio primordial del estaño. Desde entonces se verifica un desplazamiento de la centralidad del estaño y la sustitución correspondiente por las exportaciones de gas natural (véase cuadro 1).

Cuadro 1

**EXPORTACIONES DE PRINCIPALES PRODUCTOS**  
(Valores fob en millones de dólares)

	1970	1973	1980	1982	1984
Gas natural	--	18	222	394	381
Estaño	102	131	388	278	249
Zinc	14	26	41	38	37
Plata	11	13	118	3	21
Antimonio	31	17	24	14	21
Wolfram	18	11	47	34	19
Petróleo y derivados	10	49	23	4	8
Café	3	5	21	16	6
Azúcar	1	10	48	9	6
Maderas	2	7	32	15	6
Cobre	13	13	3	3	2
Plomo	8	9	15	7	1
Otros	13	24	55	50	25
<b>Total</b>	<b><u>226</u></b>	<b><u>333</u></b>	<b><u>1037</u></b>	<b><u>899</u></b>	<b><u>782</u></b>

Fuente: Junta del Acuerdo de Cartagena.

2) Junto con el desplazamiento en términos de productos, se opera a su vez un cambio en cuanto a los mercados de exportación. Se amplía, en efecto, el comercio con los países vecinos al tiempo que se opera una disminución relativa del intercambio con las economías capitalistas industrializadas (véase cuadro 2).

3) También es posible observar modificaciones sustanciales en cuanto al perfil de las importaciones, traducidas en una enorme expansión de las importaciones de bienes de consumo duraderos (véase cuadro 3).





## Cuadro 2

### ESTRUCTURA DEL COMERCIO EXTERIOR POR PRINCIPALES PAISES

(En porcentajes)

	1970	1975	1980	1985
<b><u>Importaciones</u></b>	<b><u>100.0</u></b>	<b><u>100.0</u></b>	<b><u>100.0</u></b>	<b><u>100.0</u></b>
Argentina	10.6	12.9	10.6	15.0
Brasil	2.3	10.6	11.4	21.0
Perú	1.2	1.9	3.9	0.5
Chile	1.4	2.4	3.7	5.0
Estados Unidos	33.9	26.9	25.6	22.0
Alemania Federal	10.7	8.7	9.3	7.2
Inglaterra	5.0	2.6	6.0	2.0
Francia	2.2	1.2	1.3	1.8
Japón	12.3	15.1	9.3	7.0
Otros países	20.4	17.7	18.9	18.5
<b><u>Exportaciones</u></b>	<b><u>100.0</u></b>	<b><u>100.0</u></b>	<b><u>100.0</u></b>	<b><u>100.0</u></b>
Argentina	5.1	26.3	23.7	55.9
Brasil	0.5	3.5	3.5	0.7
Perú	2.2	1.4	3.1	1.9
Chile	0.5	1.1	4.5	1.6
Estados Unidos	34.8	30.4	25.7	13.5
Alemania Federal	2.4	3.4	5.3	5.0
Inglaterra	38.1	10.4	6.9	8.9
Francia	0.1	0.5	4.3	1.2
Japón	9.6	3.5	0.9	0.4
Otros países	6.7	19.5	22.1	10.9

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del Banco Central de Bolivia.

Cuadro 3

**COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES SEGUN  
USO O DESTINO ECONOMICO**

(En porcentajes)

	1970	1975	1980	1985
Bienes de consumo	20.2	18.3	19.6	24.0
no duraderos	14.1	10.6	10.2	9.5
duraderos	6.1	7.7	9.4	14.5
Materias primas	37.7	34.8	27.8	33.0
Bienes de capital	41.6	46.8	52.1	42.0
material construc.	5.5	7.5	7.0	6.0
maquin. y equipo	18.6	20.1	30.0	22.5
equipo transporte	17.5	19.2	15.1	13.5
Diversos	0.5	0.1	0.5	1.0
Total	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Total mill. dólares	159.2	574.6	678.4	551.9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Banco Central de Bolivia.

Es en función de esta dilatación que se explica el rol preponderante del gran comercio importador dentro del conjunto de fracciones dominantes. No se entiende por cierto ese aumento de las importaciones de bienes de consumo duraderos si no es gracias a la ampliación de la red de organizaciones de intermediación, expresada a través de la proliferación de firmas y casas importadoras.

Alrededor de ese proceso se ha gestado indudablemente un vasto espectro de intereses que no solamente comprende

al gran comercio importador, sino también a las **capas sociales que se benefician con el consumo de esos productos importados y adoptan las ideologías correlativas**. Se ha dicho con razón que el consumismo es **consumo más ideología**.

4) Como fruto de la orientación extrovertida unilateral de la economía, queda en calidad de herencia una débil conexión interna entre ramas, sectores y regiones, con las connotaciones respectivas sobre la fragmentación del mercado interno en circuitos económico-financieros parciales, ninguno de los cuales muestra todavía aptitudes para sustituir al polo minero declinante.

En este orden de cosas, no se puede pasar por alto la presencia de poderosas tendencias centrífugas que actúan en sentido inverso a la necesidad de compactar las conexiones económicas internas en función de la constitución de un mecanismo de reproducción integrado y regulado endógenamente.

5) A pesar de la vocación extrovertida del sistema económico en el pasado, no existe un aparato institucional capaz de impulsar activamente las exportaciones, ni siquiera las mineras y mucho menos las no tradicionales.

Constituye una omisión flagrante el no haber podido establecer un sistema de comercialización externa de los minerales, que optimice la retención nacional del valor agregado correspondiente. Se han cedido volúmenes cuantiosos de recursos a las empresas transnacionales de comercialización y a las fundidoras, aspecto que no fue subsanado con la instalación de fundiciones en la década pasada.

Por otra parte, las exportaciones de gas natural a la Argentina se enmarcan dentro de un contrato interestatal que fenece en 1992. Sale de suyo que el país tiene que prepararse para esa eventualidad. Las opciones que se ofrecen son fundamentalmente la ampliación sustancial de la gama de pro-

ductos exportables o la compresión y racionalización de las importaciones. Es obvio que no se trata de alternativas recíprocamente excluyentes entre sí, aunque es necesario matizar desde un comienzo los énfasis respectivos.

6) Cabe destacar, por último, que ha disminuido la incidencia del comercio de bienes respecto de las fuentes y usos de fondos externos. En efecto, en 1974 las exportaciones aportaban con el 70% de los ingresos de divisas a la balanza de pagos, en tanto que en 1983 sólo significaron un 50%. Por el lado de las importaciones, se nota que en 1974 ellas absorbieron el 53% de las divisas, en tanto que en 1983 sólo se aplicó el 27% del total de egresos a las compras de bienes externos (véase el cuadro 4).

**Cuadro 4**

**INCIDENCIA DEL COMERCIO EXTERIOR EN LA  
BALANZA DE PAGOS  
(En porcentajes)**

	1970	1974	1980	1982	1983
<u>Exportaciones fob</u>					
Total de ingresos	52.6	70.0	66.6	60.6	50.0
<u>Importaciones cif</u>					
Total de egresos	45.5	53.1	38.1	31.4	26.7

Fuente: Junta del Acuerdo de Cartagena.

Este desplazamiento tiene que ver obviamente con la estrategia económica de la década pasada, orientada a la transnacionalización financiera, antes que al desarrollo de aptitudes productivas.

En cierta medida, este es el punto de partida para explorar opciones de recomposición del comercio exterior.

### III. APRECIACIONES SOBRE EL CONTEXTO INTERNACIONAL

No se pueden realizar proposiciones sobre una reinserción comercial externa del país sin establecer con anterioridad algún tipo de hipótesis sobre la **naturaleza de la coyuntura económica y financiera Internacional**.

Dentro de esa perspectiva, conviene recordar que la mayor parte de los estudios existentes indica que:

1) No es previsible a corto plazo una recuperación en los niveles de actividad económica en los países centrales con efectos significativos sobre la demanda internacional de materias primas y productos básicos, que son los que interesan primordialmente a los países latinoamericanos y, en particular, a Bolivia. Salvo pocas excepciones, los pronósticos son conservadores en materia de ritmos de crecimiento de la producción industrial y del comercio internacional. Dentro de esa perspectiva general poco brillante, es menos estimulante aún el pronóstico sobre las tasas de crecimiento previstas para las exportaciones de los países del Tercer Mundo.

2) Se percibe una tendencia a la **reconstrucción de la hegemonía norteamericana** en materia tecnológica, comercial y financiera, aunque hay varios analistas que cuestionan la viabilidad a mediano plazo de esa opción. Por lo pronto, el cuadro de **imposición estadounidense** se expresa en diversos eventos, dentro de los cuales tiene considerable importancia la apertura de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales en el GATT, recortada según los intereses y concepciones de la Administración Reagan.

3) Las economías capitalistas que liderizan los acontecimientos en el contexto internacional son Estados Unidos, Alemania Federal y Japón, aunque no se puede presuponer un acuerdo básico entre esas potencias. Por el contrario, parece evidente la **agudización de rivalidades Interimperialistas** con desequilibrios en cuanto al potencial hegemónico relativo de cada país.

4) Parece evidente que no existirán alivios duraderos para el problema de la **deuda externa** de los países latinoamericanos, al menos de manera global, lo que mantendrá el tema de las relaciones financieras en el vértice de las confrontaciones y los debates en los foros internacionales.

5) A la luz de esas consideraciones, es posible señalar que la evolución de las variables comerciales estará estrechamente ligada con lo que ocurra en materia de financiamiento, incluyendo la cuestión de la deuda externa acumulada.

6) De acuerdo con las estimaciones de organismos internacionales, no hay lugar a suponer que se producirá un flujo masivo de **inversiones extranjeras directas** hacia los países latinoamericanos, lo cual implica a su turno que tampoco se puede esperar una dinamización de las exportaciones de nuestros países, promovida por ese tipo de agentes.

7) Otro factor a tomar en cuenta es el **proteccionismo** imperante en los países centrales, sin que se perciban tendencias a su reducción.

8) También habrá que reparar en la situación de los **mercados financieros**, donde siguen imperando tasas de interés real más elevadas de lo que sería un nivel capaz de promover la reactivación productiva de la economía internacional.

9) Por lo que respecta al **ámbito latinoamericano**, es necesario señalar que cada país busca solucionar sus problemas de estrangulamiento externo por separado, siguiendo en gran medida una **estrategia errada**, como es la que proponen los organismos internacionales (FMI y Banco Mundial, en lo sustantivo).

10) En América Latina, la economía con mayores posibilidades de impulsar un crecimiento dinámico es el Brasil, debido a una serie de factores que no es posible analizar en profundidad en esta oportunidad.

11) Por su parte, la cooperación latinoamericana y todos los esquemas de integración atraviesan por uno de sus períodos

más críticos, sin que se adviertan cambios a corto plazo en cuanto a una reestructuración integral de los mismos, sobre la base de ideas y concepciones renovadas.

Lo anterior no implica que no se estén perfilando algunas modalidades parciales de cooperación económica entre algunos países, cuyos resultados son todavía difíciles de evaluar. Es el caso de los acuerdos de Argentina, Brasil y Uruguay, cuyas repercusiones sobre las opciones de Bolivia no han sido estudiadas todavía en el país con la atención debida.

Un panorama sombrío en sus trazos generales y válido de manera global, no tiene necesariamente que aplicarse a cada caso particular y a cada economía específica.

Sobre todo economías de poca incidencia en los asuntos globales del sistema internacional pueden reformular favorablemente los términos de su inserción externa y de su pauta interna de desarrollo. Para ello se requiere, sin embargo, una **serie de condiciones que no parecen existir por el momento en el caso boliviano**. Ni la política económica actual es adecuada, ni existen los soportes socio-políticos para la gestación de una verdadera voluntad estatal-nacional que tenga estabilidad a lo largo del tiempo, como consecuencia de su legitimación social.

Del cuadro sobre cifras comparativas (véase el cuadro 5) se pueden extraer algunas conclusiones prácticas en términos de definir criterios sobre las opciones comerciales externas del país.

Llaman la atención, en primer lugar, las diferencias en cuanto a la apertura externa de las economías consideradas.

## Cuadro 5

### CIFRAS COMPARATIVAS

	Población <sup>a/</sup>	PIB <sup>b/</sup>	Export <sup>c/</sup>	Import <sup>d/</sup>	PIB <sup>e/</sup> habit	expt <sup>e/</sup> habit	impt <sup>e/</sup> habit
<b>1980</b>							
Brasil	119.0	212 114	16 761	15 815	1 782	141	133
México	68.5	152 721	13 923	21 828	2 228	203	318
Argentina	28.0	62 113	6 942	9 461	2 223	248	339
Colombia	26.2	27 697	4 449	5 326	1 058	170	203
Perú	17.3	19 789	3 431	3 138	1 142	198	181
Chile	11.1	20 851	4 938	6 337	1 878	445	571
Ecuador	8.0	9 727	2 029	3 010	1 208	252	374
<u>Bolivia</u>	<u>5.6</u>	<u>3 667</u>	<u>582</u>	<u>653</u>	<u>655</u>	<u>104</u>	<u>117</u>
Paraguay	3.2	5 436	874	1 074	1 716	276	339
Uruguay	2.9	7 025	1 232	1 662	2 427	426	574
<b>1984</b>							
Brasil	131.2	213 268	23 805	10 522	1 626	181	80
México	77.0	160 716	20 748	11 650	2 086	269	151
Argentina	30.1	58 063	8 147	5 166	1 929	271	172
Colombia	28.5	29 749	4 117	4 925	1 045	145	173
Perú	19.2	18 784	3 349	2 207	978	174	115
Chile	11.9	19 885	4 928	4 526	1 674	415	381
Ecuador	9.1	10 246	2 393	1 913	1 124	263	210
<u>Bolivia</u>	<u>6.3</u>	<u>2 971</u>	<u>551</u>	<u>324</u>	<u>475</u>	<u>88</u>	<u>52</u>
Paraguay	3.6	5 840	633	809	1 633	177	226
Uruguay	3.0	6 051	1 372	909	2 024	459	304

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

a/ Millones de habitantes.

b/ Millones de dólares de 1982.

c/ Exportaciones bienes y servicios en millones de dólares de 1982.

d/ Importaciones bienes y servicios en millones de dólares de 1982.

e/ Dólares de 1982.



Los coeficientes respectivos de **importaciones** son:

	1980	1984
Brasil	7.5	4.9
México	14.3	7.2
Argentina	15.2	8.9
Colombia	19.2	16.6
Perú	15.9	11.7
Chile	30.4	22.8
Ecuador	30.9	18.7
Bolivia	17.8	10.9
Paraguay	19.8	13.9
Uruguay	23.7	15.0

Cabe aclarar en primer lugar que con este coeficiente no se busca en manera alguna reflejar los problemas de la dependencia comercial y la subordinación productiva. El es expresión elocuente en cambio de otras cosas. Se observa, en efecto, que la política de ajustes de los últimos años se ha traducido en todos los casos en una reducción considerable de las importaciones respecto del producto interno.

Nótese, por otra parte, que Bolivia ocupa una posición intermedia en cuanto al grado de apertura externa, lo cual contradice una serie de suposiciones existentes sobre esta materia.

Por lo que se refiere a los coeficientes respectivos de **exportación**, los guarismos son como sigue:

	1980	1984
Brasil	7.9	11.2
México	9.1	12.9
Argentina	11.2	14.0
Colombia	16.1	13.8
Perú	17.3	17.8
Chile	23.7	24.8
Ecuador	20.9	23.4
Bolivia	15.9	18.5
Paraguay	16.1	10.8
Uruguay	17.5	22.7

Es notoria la tendencia generalizada de ampliar el volumen de las exportaciones, fruto del esfuerzo de lograr superávit de balanza comercial con el fin de servir la deuda externa. Salvo Colombia y Paraguay, todos los países considerados han elevado considerablemente su coeficiente de ventas externas entre 1980 y 1984.

También llama la atención la desproporción visible en cuanto a los niveles de las exportaciones por habitante. En el cotejo de esa variable con el producto por habitante, se puede verificar que la **vocación extrovertida de Bolivia** es muy manifiesta, aunque ello no se traduce en una organización institucional equivalente, puesto que no existen para los fines prácticos instancias de una genuina promoción de exportaciones ni para la realización eficiente de las exportaciones tradicionales.

De alguna manera, las exportaciones bolivianas han sido **succionadas desde el exterior**, lo cual se traduce en una fuerte dependencia de empresas transnacionales en materia de comercialización, con los efectos consiguientes en la merma del excedente y de los ingresos de divisas.

Otros países latinoamericanos cuentan con instituciones y organismos de gestión de sus exportaciones mucho más desarrollados que en el caso boliviano, a la vez que disponen de una relación más balanceada entre exportaciones y producción para el mercado interno.

La falacia de la política recomendada por el FMI y el Banco Mundial es evidente a la luz de las cifras anteriores, puesto que no todos los países pueden **simultáneamente** reducir sus compras del exterior y expandir sus ventas. **Lo que puede ser válido como política para una economía individual deja de serlo si se aplica de manera general a lo largo y a lo ancho del sistema internacional.**

La afirmación anterior es tanto más pertinente, si se toma también en cuenta lo que viene aconteciendo con las economías de los principales países capitalistas desarrollados. En efecto, entre 1980 y 1985 las **tasas de crecimiento** de su comercio exterior se han comportado como sigue:

	Importaciones	Exportaciones
	(tasas anuales)	
Estados Unidos	45	-15
Inglaterra	24	19
Italia	11	24
Japón	10	42
Francia	5	12
Alemania Federal	0	27

Salvo el caso de los Estados Unidos e Inglaterra, el resto de países muestra una **débil vocación importadora** mientras que se acentúa su orientación exportadora, en el marco de una intensa proliferación de mecanismos proteccionistas de toda índole, particularmente por lo que se refiere a la economía de los Estados Unidos.

Son todos elementos de juicio que demuestran -mucho más elocuentemente que consideraciones de tipo doctrinal- que las condiciones imperantes en la economía mundial capitalista no son propicias para que Bolivia busque poner en marcha una estrategia de desarrollo apoyada primordialmente en esfuerzos unilaterales de expandir las exportaciones (sobre todo en materia de recursos minerales y energéticos) y atraer indiscriminadamente inversiones extranjeras directas, particularmente si se toma en cuenta lo dicho respecto de las **carencias institucionales para una gestión estatal-nacional del relacionamiento externo, así como en lo que atañe al desmantelamiento de los reductos nacionales de autodeterminación**. Acá, como en muchas otras cosas, se ponen de manifiesto pautas ideológicas del bloque social dominante, cuyos compromisos y preferencias se muestran orientados sistemáticamente en una dirección opuesta al interés popular de autoafirmación nacional.

#### IV. RECONSIDERACION DE LA INSERCIÓN EXTERNA

A la luz de las anteriores consideraciones, no parece razonable fincar las alternativas de reconstrucción productiva y reinserción externa en las fuerzas motrices de la economía internacional. En este sentido, las opciones de trasladar los ejes motores del crecimiento económico al ámbito interno se imponen por las circunstancias anotadas, más que por preferencias doctrinales.

Sería un error sin embargo proponerse un esquema simplista de autarquía o desconexión de los mercados internacionales. Dada la dimensión absoluta del mercado interno, incluso bajo el supuesto de una notable expansión futura, no existen condiciones para el desarrollo dinámico de las fuerzas productivas exclusivamente dentro de ese marco. Por lo demás, la división internacional del trabajo es una fuerza productiva y no una relación social de producción. Lo que debe cambiar por consiguiente son las relaciones económicas internacionales (más o menos en los cánones del Nuevo Orden Económico Internacional), que es algo muy diferente de postular estrategias absurdas de desvinculación del comercio internacional.

Se trata pues de explorar fórmulas de **reinserción activa**, tanto desde el lado de las exportaciones como de una reorganización radical del perfil de las importaciones. Se busca definir en este caso los rasgos básicos de una **reestructuración del aparato productivo en función de la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías nacionales, dentro de una estrategia de industrialización que contribuya a la autodeterminación nacional.**

En ese entendido, los planteamientos correspondientes apuntan a la formulación de una estrategia nacional que satisfaga, entre otras cosas, las siguientes condiciones mínimas:

- instalación de mecanismos materiales (relaciones sociales y aparatos institucionales) que permitan retener internamente el excedente generado en el país, por una parte, y aumentar el potencial de acumulación productiva, por otra;
- creación de un andamiaje institucional que fortalezca la autodeterminación nacional y garantice el control endógeno del proceso de reproducción global;
- definición de una pauta de especialización productiva que sea socialmente sostenible. Se puede afirmar que el modelo actualmente vigente hace superfluas a la mitad del territorio y a dos terceras partes de la población;
- elaboración de un sistema de programación y asignación operativa que busque optimizar la productividad social de las divisas. En el pasado y por lo pronto, el país ha permutado en su comercio exterior recursos naturales (en su gran mayoría no renovables) contra bienes suntuarios de consumo privilegiado en los estratos superiores de ingreso. Se debe buscar por tanto más que nada la **racionalización del perfil de las importaciones**, dentro de una vocación productiva interna que maximice el crecimiento económico y distribuya equitativamente sus frutos;
- estructuración de un sistema de planificación económica, control de los circuitos del excedente y asignación de los recursos financieros, con participación democrática de las representaciones sociales y regionales, a fin de propiciar la agregación nacional y contrarrestar las actuales tendencias centrífugas.

Dentro de ese cuadro de relaciones y objetivos, una primera tarea tiene que ver con la instalación de un verdadero **sistema nacional de comercio exterior y financiamiento externo**, compuesto en lo fundamental por un instituto de comercio exterior, un banco nacional de comercio exterior y una serie de empresas nacionales de comercialización externa, especializadas por líneas de producto y/o mercados.

Dentro de ese ámbito de ideas también cabe pensar en el establecimiento de empresas estatales multinacionales para la comercialización conjunta, por ejemplo, de productos mineros.

Dada la débil vocación exportadora de la burguesía boliviana, el Estado debe realizar gestiones de diverso orden para abrir mercados internacionales (en América Latina, pero también en otras regiones económicas) a la producción exportable. Para esto es necesario pensar en mecanismos bilaterales y multilaterales.

Los beneficios privados que reporten estas gestiones deben formar parte naturalmente de acuerdos específicos con las empresas respectivas en materias tales como la tributación, la entrega de divisas, las condiciones socio-laborales y la reinversión de utilidades.

## **V. CRITERIOS PARA DEFINIR UNA ESTRATEGIA DE INDUSTRIALIZACION ALTERNATIVA**

A diferencia del resto de países latinoamericanos, donde existen ya amplios consensos en materia de opciones industriales y vocaciones productivas racionales, en Bolivia este tema recién comienza a preocupar a algunos científicos sociales, motivo por el cual el debate debe arrancar de una determinación previa de criterios sobre el particular.

1) La primera consideración está vinculada con el nivel de desarrollo industrial alcanzado. Resulta tanto más extraño que las críticas (en muchos casos fundadas) sobre las insuficiencias de la industrialización latinoamericana se apliquen mecánicamente a la situación boliviana, sin tomar en consideración que Bolivia no formó parte de los procesos de industrialización sustitutiva, lo cual es ilustrativo -entre otras cosas- de la inexistencia de fuerzas sociales con vocación industrializadora en el cuadro de poder gestado después de la revolución democrático-burguesa de 1952.

2) El concepto de industrialización no puede quedar confinado dentro de una percepción de promoción e impulso a la expansión del **sector** industrial manufacturero. Por el contrario, la industrialización constituye una **etapa** de desarrollo socio-económico que involucra a todos los sectores y ramas de actividad económica y provoca grandes transformaciones en términos sociales, espaciales y políticos.

3) Resulta primordial dotarse de nociones precisas sobre la naturaleza sociológica de todos los agentes involucrados en la transformación industrial del país. Llama la atención en este sentido que se carezca casi por completo de investigaciones empíricas sobre las conductas puntuales de las diferentes fracciones de la clase dominante en las diferentes coyunturas socio-políticas. Este tipo de faena intelectual sería altamente elocuente para explicar las **omisiones industrializantes del bloque de poder**, pero asimismo serviría de punto de referencia para una propuesta nacional, como la que se postula en este trabajo.

De hecho, se puede afirmar **a priori** que no basta en modo alguno con la creación de marcos globales de referencia ni con la dotación de recursos o políticas genéricas para el despliegue de las iniciativas del (siempre invocado y nunca verificado) **homo oeconomicus** o, si acaso, de un empresariado de corte schumpeteriano.

La década de 1970 es ilustrativa de que la industria privada no respondió a los estímulos y políticas que la favorecieron en términos de acceso al crédito y las divisas, la compresión salarial y una legislación liberal, como lo corroboran las cifras del cuadro 6.

Asimismo, hoy en día, frente a la **orientación antiindustrialista de la Nueva Política Económica**, los grandes industriales cambian de giro y se dedican al comercio importador, mientras que es distinta la conducta de la pequeña industria y la artesanía productiva, si bien no existen estudios puntuales sobre este particular.

Cuadro 6

**TASAS DE CRECIMIENTO E INDICES DE LAS  
PRINCIPALES VARIABLES ECONOMICAS  
(En porcentajes)**

	1970- 1976	1976- 1980	1980- 1985	Indices (1970=100)	
				1980	1985
Población	2.8	2.8	2.8	132	151
<u>PIB (precios comprador)</u>	5.9	2.5	-2.4	156	138
Agropecuario	5.5	1.4	1.0	146	153
Minería	2.5	-3.4	-11.6	101	55
Extracc. petrolera	17.7	-10.0	0.5	174	179
Industria manufac.	7.0	3.9	-9.8	175	104
Construcción	5.7	-0.1	-4.5	138	110
Consumo público	9.6	2.7	0.3	193	196
Consumo privado	4.6	5.7	-1.4	163	152
Inversión bruta fija	8.6	-4.8	-5.6	135	101
<u>Export. bienes y serv.</u>	6.2	-4.0	0.0	122	122
Bienes fob (US\$ corr.)	19.4	13.9	-7.9	488	323
Bien. y serv. (US\$ corr.)	20.3	13.5		503	
<u>Import. bienes y serv.</u>	5.5	-0.3	1.1	136	143
Bienes cif (US\$ corr.)	21.9	9.0	-4.1	463	376
Bien. y serv. (US\$ corr.)	22.0	10.3		488	
Deuda exter. pública	13.4	19.4	7.8	432	629
Su poder de compra <sup>a/</sup>	4.2	8.4	4.9	177	225

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del Banco Central de Bolivia.

a/ Deflactado por el índice de precios al por mayor de los Estados Unidos.



4) Con apoyo en razonamientos como los anteriores, parece evidente la necesidad de promover de manera deliberada (lo cual es una petición a las capas políticas e intelectuales) la formación de una vasta alianza social comprometida claramente con el fortalecimiento industrial del país.

En este orden de cosas, es necesario reconocer que la industrialización en gran escala y con orientaciones precisas de largo plazo es la única alternativa de reestructuración del proletariado, después del desplazamiento de centralidad sufrido por el proletariado minero, que obviamente no es la única manera de existencia de proletariado.

Por consiguiente, vale la pena reiterar que la creación de una **atmósfera de industrialización** es más que otra cosa una faena intelectual y política, recordando al propio tiempo que las ideas son una fuerza material cuando se encarnan en grandes movimientos de masas.

5) Por lo que se refiere ya a aspectos puntuales del tema, el arsenal de políticas e instrumentos debe ser igual de complejo, como abigarrado y heterogéneo es el abanico de agentes, protagonistas sociales y marcos de referencia y racionalidad.

No bastan ni mucho menos los instrumentos tradicionales (genéricos) de protección frente a la competencia manufacturera extranjera. Toda la lógica del proteccionismo presupone **a priori** la existencia de una racionalidad industrial (es decir, de la ideología capitalista en forma), asunto que todavía habría que demostrar que existe en el caso boliviano.

6) El desencadenamiento de un proceso masivo de inversiones (públicas y privadas) en el sector industrial no es un proceso que se genere por combustión espontánea. Se requiere, por el contrario, de acciones deliberadas y de una planificación democrática, descentralizada, eficiente y participativa.

En este sentido, la planificación debe ser un proceso social y no quedarse en las tradiciones anteriores donde la meta consistía en la preparación de un plan concebido en tanto que libro y que nunca servía de fundamento para la gestión de la coyuntura.

Asimismo, es imprescindible que se dé una **vinculación orgánica de la planificación con la política económica**. Cabe recordar que esta última busca canalizar conductas cotidianas de los agentes detentadores de los medios de producción y cambio dentro de los fines preestablecidos por la configuración del bloque en el poder. Es pues éste el que tiene que cambiar si Bolivia ha de industrializarse.

7) Sólo la obsecación neoliberal se opone al principio de **selectividad**. Para el caso, la selectividad tiene que empezar desde la fase de reactivación. En efecto, el actual parque industrial privado es excesivamente dependiente de insumos importados y resulta poco menos que un apéndice del comercio importador y completamente ensamblado con la ideología especulativa.

De otro lado, la industria y la minería son los sectores que más han sufrido los impactos de la Nueva Política Económica. Así, más allá de los efectos sociales en materia de desempleo, la Nueva Política Económica está desmantelando el minúsculo parque industrial que poseía el país y al mismo tiempo compromete seriamente las perspectivas de reactivación. Sin embargo, como ya se dijo antes, las reacciones de los diferentes tipos de empresas no son homogéneas ni responden a un mismo patrón de conducta.

Por lo demás, la planta industrial no se puede concebir como una fila horizontal de unidades equivalentes en su función dentro del proceso productivo. Hay ramas e industrias con aptitud motriz, mientras que otras cumplen con funciones de apoyo o son simplemente vegetativas, por su colocación en el flujo orgánico de mercancías y recursos dentro del circuito global de reproducción material.

8) El corolario del principio de selectividad debe traducirse en nociones e instrumentos operativos, adecuados con los postulados estratégicos. Dentro de ese marco, se puede subdividir el sistema económico en un **área esencial** y un **área complementaria** del aparato productivo.

El concepto de **área esencial** de la economía tiene vastos alcances, que no se pueden tratar en todas sus connotaciones en esta oportunidad. Basta por lo pronto señalar algunos de sus rasgos constitutivos y atributos:

- el **área esencial** no sería equivalente sólo con el **área estatal** de la economía;

- la **participación privada** sería voluntaria y estaría regida por ciertas normas generales de comportamiento económico-financiero, así como por acuerdos específicos para cada caso;

- la **incorporación al área esencial** no sería por sector o rama, sino por **unidad empresarial**, tomando los recaudos necesarios para evitar que los beneficios de esta política sean absorbidos por los **grupos oligárquicos** existentes, lo cual vulneraría en su médula la **eficacia operativa** del concepto mismo;

- se trata por lo demás del **área planificada** de la economía, según los atributos reseñados anteriormente respecto del tipo de **planificación** necesaria;

- los **criterios fundamentales** para la **delimitación del área esencial** tienen que ver con la **función en la generación y ahorro de divisas** y en la **producción de bienes de consumo de masas**.

De una manera más específica, se postula la posibilidad de que dentro del **área esencial** se articulen dos líneas de **integración industrial vertical**: **procesamientos hacia adelante** de los **minerales** y **procesamientos hacia atrás** de los **bienes de consumo de masas**, en particular los **alimentos**.

Uno de los criterios que debe destacarse es que no se trata de repetir el despilfarro de recursos de las estrategias del pasado. Por el contrario, la noción del área esencial implica un esfuerzo deliberado por evitar el gigantismo de los proyectos de inversión, apelando en cambio a una movilización programada de fuerzas productivas latentes, que optimice a largo plazo los factores de crecimiento económico autosostenido.

Debe destacarse, por último, que la gestión del área esencial requiere obviamente de profundos cambios institucionales, así como de una importante renovación en cuanto a los instrumentos de captación analítica y en particular de una desagregación detallada de la matriz de insumo-producto. Quizás no sólo por eso consiste en una propuesta que desborda los marcos del razonamiento puramente técnico-operativo e involucra todo un debate sobre sus fundamentos socio-políticos.

9) Por lo demás, no se pueden exigir del sector industrial todas las tareas de superar los desequilibrios económicos y sociales: creación de empleo; contribución a la exportación de manufacturas; eficiencia micro y macroeconómica; sustitución racional de importaciones; incorporación tecnológica de punta, etc.

Se puede trabajar en cambio con un criterio de **heterogeneidad estructural programada** en el marco de una normatividad que garantice la eficiencia macroeconómica a largo plazo del sistema interno, asunto muy diferente del eficientismo microempresarial y medido en términos cosmopolitas de las propuestas del Banco Mundial y sus cajas de resonancia en el país.

10) Habida cuenta de todo lo expuesto arriba, no se puede dejar de mencionar el rol diferenciado que compete a los diversos agentes económicos. En ese sentido, los sujetos primordiales de esta propuesta son las **empresas públicas** (las que existen y las que deberán crearse en el futuro), cuya

gestión debe pasar por un genuino proceso de desburocratización y reorganización integral, además de que deberán recibir un régimen de estímulos especiales para elevar su eficiencia y productividad individual, así como para optimizar su contribución al desempeño macroeconómico, a la participación de los trabajadores en la gestión económico-política, a la redistribución del ingreso nacional y al potenciamiento de las fuentes de acumulación productiva.

Por otra parte, deben jugar un rol importante la **pequeña y mediana industria**, sobre todo en las ramas metalmeccánicas. Se requiere un vasto esfuerzo estatal de apoyo y estímulo a la pequeña industria y a la artesanía productiva, dentro de lo cual se pueden mencionar ideas como las de creación de centros estatales de acopio de insumos, materias primas e importación de maquinaria y equipos estandarizados; construcción de parques y asentamientos industriales; establecimientos de ferias industriales y artesanales; creación de un banco especializado de fomento, etc.

11) La **conformación de una alianza productiva nacional**, con miras a solucionar la crisis del patrón de acumulación minero-estatal y a resolver a largo plazo los dilemas de la viabilidad económica de Bolivia, debe tomar en cuenta el rol esencial del sistema financiero. Existe una necesidad imperiosa de racionalizar el sistema financiero para que cumpla en verdad con su doble función: genuina intermediación financiera, por un lado, y banca de fomento, por otro.

Hoy en día es un sector más que compite por el excedente expropiado por vías precapitalistas o financieras a los sectores populares. Sale de suyo que el cambio de esta situación pasa necesariamente por la **nacionalización del sistema financiero previa nacionalización del Estado mismo**.

12) Un tema que se impone en este contexto es el del financiamiento de la estrategia de industrialización y reinserción externa correlativa.

Cabe diferenciar en esta materia la concepción de la clase dominante, cuya única proposición consiste en recurrir al excedente. Frente a eso es posible proponer el **aprovechamiento productivo de la disponibilidad social**.

En el sistema económico boliviano existen reservas no convencionales, que no se aprovechan ni se han aprovechado en el pasado, debido a la naturaleza de las relaciones económicas preponderantes.

Por lo demás, la transferencia al exterior por concepto de servicio de la deuda externa está demostrando que se pueden generar ahorros notables en el sistema interno, cuya canalización al sistema productivo elevaría sustancialmente el rendimiento social de esos recursos, además de que se repararían las asimetrías e inequidades operantes en su tratamiento actual.

Por otra parte, una vertiente interna fundamental para el financiamiento de un patrón alternativo de desarrollo económico y social está dado por la posibilidad evidente de encarar una redistribución sustancial del ingreso, que traería consigo a su vez una compresión significativa del gasto suntuario y una reorientación del gasto total hacia la producción interna, habida cuenta de las diferentes propensiones importadoras que caracterizan a los estratos sociales elevados, por un lado, y a los sectores populares, por otro.

13) Frente a las tendencias globales de transnacionalización financiera y productiva, Bolivia tiene una necesidad imperiosa de participar activamente y con iniciativas propias en la **integración latinoamericana**, tomando en consideración los diversos mecanismos y opciones existentes al presente, pero haciendo también esfuerzos imaginativos de crear nuevas alternativas y acuerdos parciales y flexibles.

Hasta ahora, la integración fue asunto de gobiernos y planteamientos considerados de derechas; es necesario que la

idea de la integración se recoja en los planteamientos de las izquierdas, dentro de un genuino espíritu de **solidaridad anti-imperialista de pueblos de América Latina**. Esto debe ser algo más que un postulado. Frente a las tendencias reaccionarias y desintegradoras de los esquemas neoliberales se impone hacer propuestas concretas. Dentro de ese espíritu cabe plantear, en primer lugar, el involucramiento de las empresas públicas, sobre todo en la producción de bienes de capital, que es una de las áreas menos desarrolladas en todas las economías de la región, ninguna de las cuales posee por lo demás mercados suficientemente amplios como para desarrollarla por cuenta propia en la amplitud y profundidad necesarias.

## **EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS: DESAFIOS, OPCIONES Y ACTORES**

**Alberto Couriel**  
**(Ex-CINVE Uruguay)**

Para el futuro de América Latina es necesario entender las carencias que se dieron en los procesos de desarrollo de la región. La región enfrentó un problema de carácter estructural en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, digamos entre el 50 y el 80, período en el cual América Latina tuvo un elevado ritmo de crecimiento económico, creciendo incluso más que el conjunto de los países desarrollados. De manera que esta es la primera conclusión, no podemos hablar ni de insuficiencia dinámica ni de estancamiento sino de un extraordinario dinamismo en la región latinoamericana. Sin embargo, ese dinamismo no permitió resolver dos problemas centrales: uno, un problema de balanza de pagos derivado del estilo de crecimiento industrial, orientado excesivamente hacia dentro que dio origen a un déficit comercial sistemático en el sector industrial, generando un problema estructural de balanza de pagos. Y, por otro lado, un problema ocupacional, ya que el ritmo del crecimiento no permitió resolver los problemas del empleo, es decir, los de desocupación pero sobre todo los de subempleo, y en especial el tema de la pobreza. Pese a un fuerte ritmo de crecimiento, América Latina en 1980 todavía tiene a un 40% de sus familias que no alcanzan a cubrir sus mínimas necesidades básicas, que se encuentran en situación de pobreza. Yo diría que estos dos problemas estructurales centrales en América Latina, derivan mucho más de problemas internos que de problemas provenientes del exterior. Es decir, no hubo en América Latina un proyecto nacional que pudiese atender los problemas de estructura productiva que se dieron en la región para resolver la problemática de balanza de pagos, de empleo y de pobreza. Es decir, en esencia, las empresas transnacionales tuvieron gran influencia en la conformación de la estructura productiva, pero como consecuencia de la falta de normatividad, de la falta de programa, de la falta de proyectos nacionales, porque no se dieron sectores sociales con



capacidad de tener un proyecto nacional que pudiese resolver estos problemas estructurales centrales de la región.

En la década de los 80, que ya es un período de crisis, ya no es de crecimiento, yo diría que la crisis de nuestras economías está mucho más ligada a problemas internacionales, a problemas del mundo desarrollado, que a problemas internos. Desde este punto de vista, aparece la problemática de la deuda, que está muy ligada a la política económica de los países desarrollados. Se da una extraordinaria transferencia neta de recursos; un proceso de condicionalidad a cargo de los organismos internacionales que cumplen una función de tutela sobre los países latinoamericanos; hay descensos en los niveles de producción; hay incrementos de la desocupación abierta, hay regresiva distribución del ingreso y se agudizan, por lo tanto, los problemas de empleo y pobreza que ya venían con carácter estructural de las décadas anteriores.

De manera que la exposición que nosotros vamos a hacer intenta ser como una especie de resumen, de los planteos que se han hecho durante esta semana por los distintos expositores. Pero quiero abarcar algo así como dos temas centrales, uno, **la problemática coyuntural** y otro **la problemática del mediano plazo**. Porque es muy difícil, y esto es muy importante, es muy difícil que nosotros podamos actuar sobre la política en concreto, si sólo nos limitamos a tener programas de mediano plazo y no somos capaces de enfrentar y de tener soluciones concretas a las problemáticas específicas de corto plazo que se dan todos los días. La acción política obliga, necesariamente, a tener no sólo propuestas de mediano plazo sino también propuestas específicas de corto plazo a la luz de los problemas específicos de la cotidianeidad en los países latinoamericanos. De manera que tenemos que hablar algo de las salidas en el corto plazo de los casos nacionales, y luego mostrar algunos elementos de salidas basadas en lo que, yo denominaría, **cambio estructural**. Cada vez me está gustando menos esta expresión de ajuste estructural, yo se la regalaría al Banco Mundial y al Fondo, no tengo ningún problema en regalársela. Y me quedaría con la expresión cambio estructural, para mostrar qué características tendría que tener un proyecto nacional, tal vez popular y democrático para encontrar salidas a

esta problemática estructural y coyuntural que se está dando en la región latinoamericana. De manera que también lo que vamos a tratar de hacer es mostrar las dos propuestas, estas dos propuestas tan centrales que están hoy en América Latina. Una, la del ajuste estructural, la del Banco Mundial, la del modelo neoliberal, que está impulsada básicamente por los Estados Unidos a través de los organismos internacionales como el Fondo y el Banco. Y otra, es la búsqueda, esta búsqueda permanente que se está haciendo en América Latina y en distintos países, de encontrar modelo alternativo, de encontrar una salida alternativa para lo cual este Seminario está haciendo un esfuerzo primario, diría yo, de avanzar en esta materia.

## **1. LA ESTRATEGIA DE CORTO PLAZO**

### **a) La deuda externa**

El primer elemento que tenemos que entender, es que el corto plazo es un problema que se inserta en una estrategia de mediano plazo, que el corto plazo de ninguna manera es aislado e independiente de los mecanismos de mediano plazo y ustedes van a ver cómo en el ajuste estructural los problemas de corto plazo se engarzan perfectamente con una ideología y con un modelo de mediano y largo plazo. El primer problema de corto plazo en la región latinoamericana, en lo inmediato, resolver el problema de la deuda externa. Entonces, primera resolución para América Latina, el problema de la deuda externa.

Hay dos posiciones bien nítidas y bien diferenciadas. Por un lado, está la posición de Estados Unidos, potencia dominante con hegemonía militar, con hegemonía financiera en el mundo capitalista desarrollado que impone su poder en alguna manera al resto de los países capitalistas, limitando en cierta forma las políticas económicas autónomas de corto plazo en los países desarrollados y que frente al tema de la deuda externa ha planteado su negativa explícita a cualquier tipo de negociación política con los países subdesarrollados; no a ningún tipo de negociación colectiva con los países subdesarrollados. El problema de la deuda, señala esta postura, no es un problema político, es un problema financiero. Si los países subdesarrolla-

dos quieren tener algún tipo de negociación vayan a los organismos internacionales encargados de los problemas financieros: el Fondo o el Banco Mundial. A continuación, señala como único mecanismo válido el de la negociación caso por caso.

¿Qué quiere decir la negociación caso por caso?. Que de un lado de la mesa, se sienta el conjunto de acreedores que, eso sí, ellos pueden tener un club de acreedores, formado por uno de los bancos, por los gobiernos de los países acreedores y usan a un organismo, el Fondo Monetario como organismo de tutela y de control sobre los países latinoamericanos. Estos tres están de un lado de la mesa. Y del otro lado, está cada país latinoamericano con su sola fuerza, teniendo que negociar con el conjunto de bancos acreedores unidos, con los gobiernos de los países acreedores unidos, y el Fondo Monetario, todos ellos bajo la conducción de los Estados Unidos.

Ustedes dirán, este señor está dando algunos slogans acá, porque está diciendo esto tan sencillo que todo está bajo la conducción de los Estados Unidos y que los Estados Unidos imponen esta situación al resto de los países y dirige al Fondo Monetario. A vía de anécdota, a mí me tocó ir a Europa a buscar préstamos para el Gobierno del Uruguay. Cuando llegamos a hablar con el Presidente del Banco Central de Francia, con el de Alemania y con el de Italia, los tres nos dijeron: el problema de la deuda es un problema del Fondo Monetario Internacional, nosotros no tenemos absolutamente nada que ver y ustedes lo que tienen que hacer es tratarlo con el Fondo. Y cuando algún país intentó, de alguna manera, encontrar fórmulas distintas a las recetas preconizadas por el FMI -el caso de Argentina con el plan Austral- lo consiguió sobre la base de una negociación previa con el Gobierno de los Estados Unidos. Es decir, el Gobierno de Argentina dijo: nosotros tenemos una manera distinta para resolver el problema de la inflación, porque las recetas ortodoxas no nos han dado resultado en toda la segunda mitad de la década del 70. Se hace una presentación ante Paul Volcker y él es el que da el visto bueno para que el FMI acepte una propuesta distinta a las recetas ortodoxas

derivadas de las políticas del FMI. De manera que no hay tal slogan: hay una dirección política, una conducción de los Estados Unidos en el problema de la deuda sobre el resto de los países desarrollados y sobre los organismos internacionales y con mucha influencia también en su vínculo, no siempre funcional, a veces contradictorio, con la banca privada acreedora.

Lo que se da entonces en la negociación de la deuda caso por caso, es una acción del Fondo en el corto plazo y ahora una acción agregada del Banco Mundial en el largo o mediano plazo. De manera que ya no tenemos una condicionalidad transitoria de corto plazo para resolver un problema coyuntural de balanza de pagos sino que la problemática con el Fondo ya se está transformando en algo mucho más permanente, más aún cuando ahora también ingresa el Banco Mundial a fijarnos condicionalidades, ya no por un año, ya no por dos años, sino para los futuros diez años. O sea, que nos están determinando conformando estilos de desarrollo, modelos de desarrollo, las estructuras productivas en función de modelos e ideologías provenientes del mundo desarrollado, y en especial de los Estados Unidos.

¿En qué consisten estas medidas de ajuste que aplica el Fondo? En primer lugar, en el problema de la deuda, para el FMI y para los Estados Unidos, los únicos responsables son los países deudores; son las políticas internas de los países deudores las que ocasionaron el problema del endeudamiento externo. Acá no hay ningún problema que tenga que ver ni con la tasa de interés fijada en el mundo internacional, ni con los términos de intercambio, ni con el corte de financiamiento. Acá hay un problema de las políticas internas de los países deudores y esto significa que los que van a pagar el ajuste son únicamente los responsables, según la tesis norteamericana y del Fondo, es decir, que son los países deudores. Para esto, lo que se va a decir es que hay una demanda agregada sobredimensionada en los países latinoamericanos, esto es, que se gastó por encima de las posibilidades, que la demanda interna excedió los recursos disponibles localmente o que

hubo un exceso de la inversión sobre el ahorro interno. Es decir, de acuerdo a la ecuación del gasto, acá hay un exceso de importaciones sobre exportaciones que origina la deuda y ésta deriva de una inversión superior al ahorro privado y/o de un gasto público entonces superior a la tributación. Hay un problema de políticas internas y el énfasis de control normalmente se orienta al déficit fiscal, derivado de un gasto público que supera a los ingresos tributarios. De manera que ustedes pueden ver que si pongo todo el énfasis en ajustar las políticas sobre la base del déficit fiscal para resolver el problema de déficit de balanza comercial, parecería que no tuvieran responsabilidad ni los términos de intercambio, ni la tasa de interés, ni el corte de financiamiento, ni la apreciación del dólar, ni la fuga de capitales y así sucesivamente.

De manera que la política consiste en reducir esta demanda agregada, y se reduce la demanda agregada sobre la base de limitar el crédito interno. ¿Cuál crédito interno se va reducir? Fundamentalmente, el crédito que se le otorga al gobierno, para no limitar la acción y el financiamiento necesario para la actividad privada. Entonces, el énfasis se da sobre todo en torno del déficit fiscal. Esto es muy interesante porque el Fondo va a un país determinado y le dice: ¿usted cuánto tiene de déficit fiscal?. El 20% sobre el producto. Muy bien, para los próximos 12 meses su déficit fiscal, científicamente determinado (vaya uno a saber por qué teoría y qué modelo econométrico) tiene que ser 10%; si va a otro país y su déficit fiscal es de 15%, científicamente el FMI le dice para la próxima vez su déficit tiene que ser 7 1/2%. Si va a otro país y encuentra que el déficit fiscal es 10%, científicamente el FMI le va a decir, mire el 5% es el corte necesario para su déficit fiscal. Es muy científico todo esto. ¿Entonces cuál es el objetivo fundamental, cuál es el objetivo de éste corte del déficit fiscal? Yo diría que antes, el FMI se preocupaba de resolver el equilibrio de la balanza de pagos. Ahora lo que busca es un superávit de balanza comercial porque la prioridad en la década de los 80 de la acción del Fondo es el **pago del servicio de la deuda**. No hay prioridad para la producción, no hay prioridad para el empleo, yo les diría que no hay prioridad para la

inflación. La primera prioridad para el Fondo es el pago de servicio de deuda. Y esta medida de corte de déficit fiscal se inscribe en un contexto de mediano plazo, porque en un contexto de mediano plazo, de lo que se está hablando es que el libre juego del mercado es el que tiene que definir la asignación de recursos: se dice que el Estado está sobredimensionado, que hay que recortar el gasto público; que hay que privatizar las empresas públicas; que hay que eliminar los despilfarros y derroches del sector público y que el libre juego del mercado es el que va a determinar las funciones fundamentales de los procesos económicos latinoamericanos.

De manera entonces que la medida se inscribe, por sobre todas las cosas, en la baja del gasto público, a veces en menor ocupación del sector público, a veces en menores salarios del sector público, a veces en los mayores ingresos, sobre todo de impuestos como el impuesto al valor agregado, y sobre todo han encontrado un nuevo mecanismo para financiar el déficit del sector público a través de aumentos de las tarifas de los servicios públicos (el aumento de la energía, de la gasolina y así sucesivamente). Se trata de un mecanismo de uso creciente en diversos países de la región.

En la práctica, lo que se ha dado es una extraordinaria transferencia neta de recursos desde el mundo subdesarrollado latinoamericano al mundo desarrollado; hubo exportación de capitales, ¿qué quiere decir esto?

$$(1) \quad \frac{\text{Ingreso de Divisas}}{X + Fk + Ix + R} = \frac{\text{Salida de Divisas}}{Int + Am + U = M}$$

- X = Exportaciones
- Fk = Entradas de capital
- Ix = Inversión extranjera directa
- R = Uso de reservas
- Int = Pago de intereses
- Am = Amortizaciones pagadas
- U = Remesas de utilidades
- M = Importaciones

Reordenando la expresión (1), podemos construir el saldo financiero de la balanza de pagos:

$$(2) \quad \frac{(X - M)}{111} + \frac{R}{21} = \frac{I + A + V}{\text{Salidas}} - \frac{(Fk + Ix)}{\text{Entradas}}$$

De este modo, el saldo financiero es la diferencia entre las salidas (pago de intereses, de amortizaciones y remesa de utilidades) y las entradas (préstamos e inversión extranjera directa).

Lo que se ha ido de la región entre 1982 y 1986 son \$US.132.000 millones, lo que ha significado transferir alrededor del 4% del PIB cada año, esto es, un monto significativo de ahorro interno que, en vez de utilizarse para la inversión productiva en nuestros países, se transfirió al mundo desarrollado. Esta colosal transferencia -veámoslo en la expresión (2)- se financió con un superávit comercial de \$US 111.000 millones, explicado fundamentalmente por caída de nuestras importaciones, y con una pérdida de reservas de \$US 21.000 millones. Es decir, acá hay una extraordinaria sangría.

A veces, allá en la década del 60 - y yo propugnaba en ese entonces por las tesis dependentistas- estas tesis señalaban que las dos categorías básicas eran la explotación del mundo desarrollado, que generaba extracción de excedentes del mundo subdesarrollado, y la dominación del mundo desarrollado que generaba limitaciones al poder autónomo de decisión de los países subdesarrollados. En la década de los 80, estas categorías vuelven arriba de la mesa.

La actual situación se la puede caracterizar perfectamente como una de un extraordinario nivel de explotación a los países latinoamericanos a través de la exportación de excedentes, lo que dificulta, sin duda, las posibilidades de crecimiento, de la acumulación y de la producción. Y la condicionalidad, es decir, la vía por la cual se cortan estas importaciones, significa también limitaciones al poder autónomo de decisión, o sea, a poder asegurar objetivos de carácter nacional necesarios para los países latinoamericanos.

Las características de estas medidas se pueden describir del modo siguiente: el menor gasto público y el menor déficit fiscal permiten una restricción monetaria, que se va a dar junto con una reducción de salarios y ambos van a reducir la demanda agregada. Esto significa descenso del PIB, que cae sustantivamente en la región entre 1982 y 1986.

La caída del producto facilita las menores importaciones; las menores importaciones facilitan un saldo positivo de las balanzas comerciales y el saldo positivo de la balanza comercial facilita la transferencia neta de recursos. La caída del producto significa también aumento de la desocupación. En la medida que lo que se está buscando es tener un superávit de balanza comercial y se está actuando básicamente sobre la demanda agregada, no hay estímulos suficientes para lo productivo sino que la prioridad la tiene el pago del servicio de la deuda, para lo cual hay que bajar sobre todo el gasto público. Al no haber estímulo a lo productivo y caer el PIB, bajan considerablemente los niveles de inversión, los que también se ven afectados por la caída en las importaciones de bienes de capital. Esto, además se vincula al fenómeno de mantención de las altas tasas de interés, lo que también afecta la inversión. De este modo, la desocupación, la restricción salarial, y el descenso del gasto público, son elementos que están influyendo sobre la distribución del ingreso, haciéndola más regresiva de la que ya presentaba estructuralmente América Latina. Y esta regresiva distribución del ingreso genera tensiones sociales y políticas que, a veces, ponen en juego los propios procesos de apertura democrática que, con tanto sacrificio, han conseguido los pueblos latinoamericanos, enfrentando procesos dictatoriales en algunos países de la región.

#### **b) Una tesis distinta sobre la deuda externa: La co-responsabilidad**

Una tesis distinta para la deuda sería, en primer lugar, una tesis de co-responsabilidad de la deuda. Son tan responsables de la deuda los países deudores como los bancos privados acreedores y como las políticas económicas de los países desa-



rollados. Por un lado, la banca privada, la que adquirió en este período, sobre todo en la década de los 70, un extraordinario poder en el campo internacional, multiplicando la liquidez internacional, prácticamente sin control de los Estados nacionales y sin control de los organismos internacionales. Cada una de las funciones del FMI no se cumplió. En esta multiplicación de liquidez, sobredimensionaron sus colocaciones en América Latina. Lo hicieron a tasas fluctuantes, quiere decir que si yo recibí un préstamo en 1975 al 6% de tasa de interés y lo tenía que pagar en el 80, en el 80 ese préstamo estaba colocado al 20% que era la tasa nominal de mercado, o sea lo que yo estoy pagando es la tasa de interés del mercado. En segundo lugar, como corrían riesgos, cobraron elevados recargos sobre tasas de interés y comisiones por las colocaciones en América Latina. Es decir, se cubrieron por el riesgo. Pero es más, cada vez que hubo una refinanciación de deuda, del mismo préstamo, volvieron a cobrar nuevas comisiones y nuevos recargos sobre el mismo préstamo que ya habían dado. Es decir, ellos cobraron multiplicadamente por sus riesgos pero no han querido asumir estos riesgos, como si ellos no tuvieran responsabilidad. El objetivo de la banca privada es básicamente seguir cobrando intereses, no importa si no cobran las amortizaciones, por eso pueden dar refinanciaciones al capital relativamente largas -12 años, 14 años o cerca de 20 años, como se está dando en estos momentos y con bastante períodos de gracia-, pero no hay mecanismo de negociación sobre los intereses; sí les interesa mantener vigente el cobro de intereses. Y siguen cobrando la tasa LIBOR vigente en el mercado londinense, más un spread, más un recargo a los países deudores por los riesgos que se siguen cobrando. Estos recargos, es cierto que están bajando pero todavía siguen siendo relativamente elevados.

Esta banca privada, ha encontrado diversos mecanismos de garantizar sus cobros, por ejemplo cuando una banca privada quiebra en un país latinoamericano, la deuda que ésta tiene con la banca acreedora, pasa al Estado, esto es, la banca privada acreedora le exige a los gobiernos de los países latinoamericana-

nos que nacionalicen esa deuda (una forma de nacionalizar pérdidas) que otorgue su aval o que dé garantías sobre esa pérdida, sobre ese crédito. En otras ocasiones, como en el caso de mi país, se usó una operación de venta de cartera, es decir, los bancos privados extranjeros, que estaban instalados en el Uruguay, tenían colocaciones en los productores uruguayos. Los productores uruguayos entraron en dificultades de carácter financiero y no pudieron pagar. Entonces ¿qué hizo la banca extranjera? Por ejemplo el City Bank se fue al Banco Central, en época dictatorial, y le dijo: Tengo esta cartera incobrable por \$US 70.000 millones. Si usted me compra esta cartera incobrable de \$US 70.000 millones por \$US 70.000 millones, le presto arriba de \$US 70.000 millones más. Y el Banco Central aceptó una operación insólita, quedó debiéndole al City Bank \$US 140.000 millones y recibió una cartera de la cual no cobra nada. Es decir, los bancos han encontrado una gran cantidad de mecanismos para resarcirse de sus colocaciones en el mundo latinoamericano, y probablemente a esta altura, tal vez, ya se han cobrado buena parte de la deuda latinoamericana. Si uno piensa que, a fines del 83, América Latina le debía a los bancos privados norteamericanos 209.000 millones de dólares y que en esa banca privada había depósitos de residentes latinoamericanos no oficiales por \$US 160.000 millones, tal vez, en buena medida, esa deuda con esa banca privada se podría haber tratado de otra forma, encontrando mecanismos de negociación tendientes a resolverlo en forma completamente distinta a la modalidad en vigor.

Un segundo elemento es el de **las políticas de los países acreedores**. Sobre la deuda externa, hay un elemento central que juega sobre todo en los países y es el extraordinario nivel que tuvo la tasa de interés en el mercado internacional, tanto nominal como real. La tasa de interés, en esencia, fue fruto de la acción de la política norteamericana, sobre todo, la política fiscal expansiva y una política monetaria restrictiva, lo que llevó a un aumento de la tasa de interés en el mercado internacional.

De manera que no es el libre juego del mercado lo que generó un aumento de la tasa de interés y que nosotros no tenemos más remedio que pagar los préstamos a tasas fluctuantes. Es estrictamente una política económica, en este caso de los Estados Unidos, que generó un incremento de las tasas de interés. La subida de la tasa de interés lógicamente está en el centro de esas transferencias netas de recursos son elevadas que hay que hacer, porque esas transferencias netas de recursos son básicamente intereses que se están pagando. Elevadas tasas de interés también, de alguna manera, influyen sobre la elevadísima fuga de capitales que se ha dado en el mundo latinoamericano. Problemas internos de los países latinoamericanos sí, pero también esta facilidad de tener tasas de interés tan altas en mercados relativamente financieros más seguros como los del mundo desarrollado. Entonces, esta fuga de capitales en países como Argentina, como Venezuela, Uruguay y en países como México son también elementos centrales para poder explicar esta problemática de la deuda externa que tienen los países latinoamericanos.

Por el otro lado, la tasa de interés elevada significó apreciación del dólar, lo cual dificultaba la colocación de los productos en Europa, porque se habían devaluado las monedas europeas frente al dólar y entonces también significaba descenso de los precios internacionales de los productos de exportación, cuando se colocaban a Europa como consecuencia de la apreciación del dólar. Además se dio un descenso de los precios internacionales de los productos de exportación, lo que también tiene que ver con las políticas económicas de los países desarrollados. Por un lado, la elevación de la tasa de interés significa bajar los stocks de materias primas que puede tener el mundo desarrollado, por lo tanto, baja la demanda y al bajar la demanda, bajan los precios internacionales. En segundo lugar, políticas deflacionarias en el mundo desarrollado que están limitando las demandas de los productos de exportación y haciendo descender los precios de los productos de exportación de los países latinoamericanos. En tercer lugar, la conocida protección del mundo desarrollado, la protección de los productos agrícolas, la protección a los

productos industriales, la protección arancelaria y no arancelaria que también está dificultando la demanda de productos latinoamericanos y bajando el precio. Además, un nuevo elemento: los subsidios que los países desarrollados otorgan a los exportadores de productos primarios en esta guerra comercial que existe en este momento entre Estados Unidos y el Mercado Común Europeo, sobre todo en los productos agrícolas. Esto también genera un extraordinario descenso de los precios internacionales de los productos agrícolas, de los cuales América Latina es un importante exportador. Es decir, política fiscal y monetaria de los Estados Unidos que sube las tasas de interés; política deflacionaria en el mundo desarrollado; políticas de protección y subsidio en el terreno comercial, generan descensos sustantivos en los precios internacionales en los productos de exportación; y generan también, en alguna medida, descensos en los volúmenes físicos de los bienes exportables por la región latinoamericana.

De manera que acá también hay una extraordinaria responsabilidad de estas políticas económicas de los países desarrollados sobre la evolución de la deuda externa de los países latinoamericanos, porque nos generó baja de los precios internacionales de nuestros productos de exportación; elevadísimas tasas de interés en el mercado internacional y, por lo tanto, esa transferencia neta de recursos a la que hacíamos referencia; y sin duda los gobiernos de los países deudores tuvieron responsabilidad, sobre todo algunos gobiernos más que otros.

No hubo nunca un control ni cuantitativo ni cualitativo de estas entradas de capitales, ni en el origen ni en el destino de estos capitales. Algunos países se endeudaron para comprar armas, otros lo hicieron para hacer importaciones de carácter suntuario; si uno mira el incremento de la deuda externa de Chile la puede encontrar extraordinariamente vinculada a la compra de automóviles, hay una relación muy directa entre los incrementos de la deuda y los incrementos de las importaciones de automóviles. En otros casos, como el de Uruguay por ejemplo, por aumentos innecesarios de reservas inter-

nacionales o fenómenos de fuga de capitales que tienen que ver con problemas de la tasa de interés del mercado internacional pero también con problemas de carácter político y con problemas de política económica.

De manera que acá hay un problema de co-responsabilidad; los países deudores tienen responsabilidad, los bancos privados acreedores que corrieron riesgos y sobredimensionaron sus colocaciones tienen responsabilidad, y las políticas de los países acreedores tienen responsabilidad. Pero yo diría más, después del 82 ya no hay más co-responsabilidad porque los pobres países latinoamericanos lo que han hecho es generar unas políticas extraordinariamente recesivas, tener extraordinarios superávits de balanza comercial para hacer esta exportación de capitales mediante la transferencia neta de recursos. Ya no tienen más responsabilidad después del 82; en cambio, después del 82 se sigue manteniendo la elevada tasa de interés real en el mercado internacional; siguen bajando los precios de los productos básicos, y América Latina no influye ni en la tasa de interés ni en los precios de sus productos de exportación. De manera que co-responsabilidad en el origen pero después del 82, la situación de la deuda externa depende nitidamente de las políticas del mundo desarrollado, esto es, del alza de las tasas de interés, del descenso de los precios internacionales de los productos básicos y del corte del financiamiento externo que sufre toda la región a partir de la crisis de México a mediados de 1982.

**¿Cuál es la salida a esta situación?** Si hay co-responsabilidad, entonces lo primero es una negociación política colectiva. Si es una negociación política es porque el problema de la deuda se transformó en un problema político central, y si es un problema político, entonces es un problema de relación de fuerza. Probablemente América Latina, por primera vez, tuvo una fuerza para poder enfrentar al mundo desarrollado en este problema de la deuda y la fuerza consistía en el tamaño y magnitud que tenía la deuda de algunos países latinoamericanos. Esto significaba que la potencialidad de alguna acción unilateral de estos países podía significar

alteraciones, modificaciones, cambios en el funcionamiento del sistema financiero internacional. No estoy diciendo nada apocalíptico ni mucho menos, pero probablemente alguna acción conjunta de los países latinoamericanos, sobre todo en los primeros momentos de la crisis de la deuda, hubiesen originado algunas dificultades al sistema financiero internacional y tal vez las reservas federales y los bancos centrales de los países desarrollados tendrían que haber salido en asistencia financiera de algunas situaciones difíciles que pudieran haber experimentado algunos bancos privados en el mundo desarrollado. Quiere decir que había un tipo de medida al alcance de los países latinoamericanos, que se podía tomar unilateralmente y que afectaba el funcionamiento del sistema financiero internacional.

Nunca pudimos tomar ningún tipo de medidas en el ámbito comercial. Creamos la UNCTAD, diversos organismos de las Naciones Unidas, las relaciones Norte-Sur. América Latina no tiene fuerza en el mundo de las relaciones comerciales, pero sí la tenía en el mundo de las relaciones financieras. Digo tenía, porque cada vez va teniendo menos, pues a medida que va pasando el tiempo, los bancos privados van haciendo reservas y se van cubriendo de la posibilidad de cualquier tipo de adopción unilateral que puedan adoptar los países deudores y la región latinoamericana. Pero para esto era necesario un grado de unidad de los países latinoamericanos, sobre todo en los grandes. Era un problema político que tenía un gran poder de convocatoria, afectaba al conjunto de los países de la región y la adversidad podría incluso obligar a algunos países a algún tipo de gesto heroico frente a la posibilidad que el problema de la deuda, fruto de estas tensiones sociales y políticas, significase también verdaderas bombas de tiempo contra los procesos democráticos. El sentido de la negociación colectiva, es que el problema de la deuda se resolviese de manera mucho más equitativa y sobre la base de la co-responsabilidad: o sea, como hay más de un responsable, que cada responsable ponga su cuota en la resolución de este problema de la deuda. Para América Latina significaba fundamentalmente eliminar la elevada transferencia neta de recursos, y para esto existen

propuestas en cantidades industriales, sobre todo propuestas que han surgido en el propio mundo desarrollado (mayores períodos de gracia, financiamiento externo, reducción en tasas de interés, etc.).

Aquí hay que ser realistas. Los países tuvieron dificultades para la unidad. Nunca se dio la negociación colectiva, primero porque Estados Unidos no la quiso y, segundo, porque probablemente para la negociación, los países latinoamericanos no estuvieron en condiciones de usar -o no usaron- la fuerza relativa que tenían para encontrar mecanismos de unidad para una negociación colectiva. Por un lado, porque no es fácil enfrentar a los Estados Unidos, la potencia hegemónica en el mundo desarrollado y están los temores de desestabilización que se pueden generar internamente en cada uno de los países. En segundo lugar, lógicamente esto tiene que ver con las características fundamentales de la estructura de poder y los vínculos de la estructura de poder de los países latinoamericanos. Pero por sobre todas las cosas también, problemas internos particularmente de no consolidación interna de algunos gobiernos latinoamericanos, lo que dificulta tener un frente interno unido, para salir a enfrentar al mundo desarrollado. No existía el grado de unidad suficiente y de consolidación interna de los países para poder enfrentar razonablemente al mundo desarrollado. Por otro lado, permanecen problemas estructurales en la región latinoamericana, problemas que vienen de la historia de América Latina como son la historia de la balcanización de los países latinoamericanos desde la época de su independencia política, la historia de desconfianzas mutuas. Normalmente en cada país conocemos mucho más al mundo desarrollado que a los mismos países latinoamericanos, subsisten viejos problemas de nacionalismos; no hemos logrado eliminar problemas de frontera, a veces reales y otras veces artificiales, específicamente generados y creados, a los efectos de buscar diferenciaciones, enfrentamientos, conflictos y no unidad entre los países latinoamericanos. Y no se dio esta negociación política colectiva.

Y lo que estamos viviendo en estos momentos son: o básicamente los casos en que se hacen los acuerdos con el Fondo y se sigue dando la transferencia neta de recursos o algunos casos especiales como el del Perú, con una decisión de límite en el pago de la deuda, tratando de atender a objetivos nacionales, o el de Brasil que decide no pagar los intereses de la deuda externa buscando encontrar mejores condiciones de negociación con la banca privada acreedora, con el Gobierno de los Estados Unidos y con el Fondo a los efectos de descender sustantivamente la transferencia neta de recursos que por elevados niveles ha hecho Brasil en los últimos años.

La otra cosa que ocurre en los países latinoamericanos es que algunos países, en forma callada diría, no están pagando. Si hubiera resolución del problema de la deuda sobre la base de limitar la transferencia neta de recursos y de tener autonomía de la política económica, entonces el tipo de política económica de corto plazo no tendría por qué ser ésta a que hacemos referencia: descenso del gasto público, restricción monetaria, restricción salarial para bajar la demanda agregada, bajar el producto, bajar las importaciones para tener ese saldo comercial. Tal vez, si no estuviera esta restricción, se podría modificar la prioridad de objetivos y en el corto plazo, en vez de atender el pago de la deuda, la prioridad la podría tener el crecimiento y el empleo.

### **c) Las alianzas internacionales**

Acá se dan dos estilos de alianzas internacionales: en la tesis de la posición norteamericana, las alianzas internacionales básicas estarían dadas porque América Latina, bajo la influencia de los organismos internacionales, pasaría a ser una especie de zona de influencia de los Estados Unidos, donde las políticas de liberalización comercial y financiera facilitan la entrada de los productos o de la inversión, de las colocaciones del mundo desarrollado sobre el mundo subdesarrollado, con las consecuencias que ya hemos visto en el pasado de la región latinoamericana, teniendo lógicamente un importante papel el



sector privado nacional y extranjero en las posibilidades de crecimiento. Lo que importa aquí señalar es que se da un modelo económico que tiene tras de sí una alianza fundamental con la potencia hegemónica en el mundo capitalista y detrás de la potencia hegemónica, lógicamente el mundo capitalista desarrollado.

En la tesis de co-responsabilidad, el tipo de alianza es distinto. Primero, porque se plantea una posición distinta para resolver el problema de la deuda, lo que implica que hay un cierto enfrentamiento y la necesidad de una negociación política con los Estados Unidos, esto sobre la base de las fuerzas que tenía América Latina, la potencialidad de usar medidas unilaterales para mejorar su capacidad de negociación.

¿Quiere decir esto que hay una situación de los países latinoamericanos de enfrentamiento permanente con los Estados Unidos? No, ni mucho menos. Con los Estados Unidos hay que negociar permanentemente. No quiere decir romper, pero sí significa tener los mejores vínculos en función de la dignidad de los países latinoamericanos, y la dignidad de los países latinoamericanos pasa necesariamente por afianzar sus objetivos específicamente nacionales.

El caso de Nicaragua es bien nítido. Nicaragua inicia un proceso de cambios con la instauración del gobierno sandinista en 1979 y realizó los máximos esfuerzos permanentemente por tener las mejores relaciones políticas, económicas, diplomáticas con los Estados Unidos. Recibió el hostigamiento comercial, el hostigamiento financiero, el hostigamiento político y ahora el hostigamiento militar, sin embargo, Nicaragua sigue haciendo los máximos esfuerzos por tratar de tener las mejores relaciones políticas con los Estados Unidos. No ha roto, ni mucho menos. Quiere decir que tendría que haber un tipo de relaciones más equitativas entre Latinoamérica y los Estados Unidos y no el tipo de subordinación que mostraba el modelo anterior. Esto significa otra vez la unidad de los países de América Latina. Por lo tanto, esta alianza pasa necesariamente por nuevas formas y nuevos mecanismos de unidad de los países latinoamericanos.

Esta unidad no pasa sólo por elementos de carácter económico sino también por elementos de carácter político. Entonces los avances políticos, de acuerdos entre los países latinoamericanos son vitales no sólo para atender la problemática de la deuda, sino para atender también nuevas formas de cooperación entre los países latinoamericanos: cooperación productiva, cooperación comercial, exportadora, importadora, de cooperación financiera, de cooperación tecnológica para enfrentar en mejores condiciones al mundo desarrollado, y sobre todo, para construir atendiendo los objetivos regionales, salidas más autónomas que atienden a la problemática latinoamericana. No podemos esperar a que haya cambios en la estructura de poder latinoamericana para avanzar al máximo en los grados de cooperación productiva, comercial, financiera y tecnológica entre los países latinoamericanos. El ejemplo de Argentina y Brasil es un paso cualitativamente importante y nosotros, Uruguay, como país pequeño, tratamos de aprovecharnos de los avances que se puedan dar en la integración económica de Argentina y Brasil, y si lo hacemos con dignidad nacional y con objetivos nacionales, vamos a salir beneficiados.

Quiere decir que acá en la tesis de la co-responsabilidad hay un nuevo acuerdo de relación con los Estados Unidos, un grado de unidad importante entre los países latinoamericanos para nuevas formas de cooperación y, tal vez, la necesidad de diversificar estos grados de cooperación también con el resto de los países del tercer mundo, con los países socialistas, con Europa Occidental y Japón, tratando a veces de aprovechar diferencias existentes entre los países desarrollados. Pero necesariamente acá un elemento central pasa por modificar el estilo de relacionamiento con los Estados Unidos, sobre la base de un mucho mayor grado de unidad entre los países latinoamericanos.

#### **d) Reactivación y estabilidad**

Atender el problema del corto plazo no es sólo atender la problemática de la deuda. En algunos países, también es

atender la problemática de la estabilidad, de la inflación y acá también hay que tener propuestas concretas para enfrentar esa situación. En el caso del modelo neoliberal del ajuste estructural, se exige estabilidad de precios y contención de la inflación, como requisito **sine qua non** para una adecuada asignación de recursos. Y el mecanismo de corte inflacionario se vuelve a hacer sobre la base de la contención de la demanda agregada, de la restricción monetaria y salarial, y sobre todo, de la reducción del gasto público y del déficit fiscal. De manera que esta tesis que sirve para el corte de las importaciones y el superávit de la balanza comercial para hacer la transferencia neta de recursos, también sirve para resolver el problema inflacionario. Por lo tanto, se vuelve a inscribir la tesis del corte de la inflación en un modelo de mediano plazo, que está propugnando por un redimensionamiento del aparato del Estado, por una privatización de las empresas públicas, por una baja del gasto público, por un énfasis en el libre juego del mercado, como eje de la asignación de recursos y en el sector privado, nacional o extranjero como los agentes centrales de este proceso económico.

Del otro lado, está la búsqueda de modelos alternativos. Acá no hay recetas y esto es muy importante, quizás lo más importante que pueda salir de este Seminario: no hay pastillitas que den solución automática a estos problemas. Hay la necesidad de abrir cabezas, hay la necesidad de reflexionar, hay la necesidad de adquirir determinados conocimientos, instrumentos y categorías, para poder adaptarlas y poder comprender los fenómenos específicos, locales y nacionales en cada uno de los países. Las causas de inflación pueden ser diversas: puede haber inflación que derive de demanda agregada, puede haber inflación que derive de costos, puede haber inflación que derive de expectativas, se habla de inflación "inercial" en este momento en Brasil y Argentina. Las tesis sobre inflación son múltiples, pero muchas veces el esquema de la inflación pasa por problemas de carácter político.

Por ejemplo, en mi país hubo un corte inflacionario a fines de la década del 60, les diría que, en ese entonces, la inflación

era básicamente un problema de puja distributiva con un producto estancado. En un momento determinado si el precio internacional de los productos de exportación bajaba, los exportadores decían: yo no quiero perder mi nivel de ingreso, por lo tanto, para mantener el mismo nivel de ingreso con precio internacional a la baja, solicitaban una devaluación, y aumentaba el tipo de cambio. Como eran fundamentalmente productos agropecuarios, supóngase que lo hicieran los ganaderos de carne, ese tipo de cambio nuevo también servía para la lana o en determinado plazo, se iba a dar una reestructuración del stock de ganado ovino y bovino. De manera que, el tipo de cambio que se daba para la carne también servía para la lana; pero como el tipo de tierra a veces era aplicable tanto a la actividad ganadera como a la actividad agrícola, si el tipo de cambio no servía para el trigo, lógicamente algunas tierras agrícolas iban a pasar a la ganadería, por lo tanto, también había que asegurar un mayor precio en términos relativos del trigo; si el trigo subía, también tenía que subir el maíz y otros rubros agrícolas; de manera que, en la práctica, la exigencia de un sector exportador (supóngase de la carne), generaba un aumento del conjunto de los precios agropecuarios, lo que significaba la subida de los precios de la canasta alimenticia.

Esto significaba que el movimiento sindical urbano que era relativamente fuerte, iniciaba presiones por aumento de salario. En la medida que se avanzaba en el proceso inflacionario, en vez de haber acuerdos salariales una vez por año, los había dos veces por año, tres, cuatro... Esto significaba para los industriales, primero, aumento de las materias primas agropecuarias, subieron sus costos; segundo, aumento de la materia prima importada por la subida del tipo de cambio y tercero, aumento de salarios; le habían subido tres costos fundamentales a los industriales, por lo tanto, los industriales también subían sus precios; cuando subían sus precios, como el producto no crecía, los ganaderos volvían a pedir aumento de precios y otra vez se daban nuevos mecanismos de propagación, sobre todo de carácter financiero que generaban incrementos sustantivos en la inflación con un producto que no crecía. El corte de la inflación se hizo sobre la base que en

momento determinado, se procede a una congelación de precios y salarios, en circunstancias que los industriales se habían anticipado al reajuste salarial del mes siguiente, elevando sus precios, es decir, una congelación a costa de los sectores asalariados.

Cuando los sectores asalariados salen a enfrentar esta situación, la democracia uruguaya pasó a tener cambios sustantivos: el Estado empieza a reprimir, surgen las muertes de estudiantes en las calles, fenómeno que no se conocía en el Uruguay, es decir, puede apreciarse cómo, en la práctica, una forma de contener la inflación derivó en situaciones políticas específicas. Quedó en evidencia que los sectores exportadores e industriales resultaron beneficiados con la congelación y el sector asalariado fue el gran perdedor, y sobre esta base, se logró el corte de la inflación a través de la derrota de un sector social frente a otros sectores sociales.

Estas interrelaciones entre lo económico y lo social son cruciales al momento de diseñar propuestas antiinflacionarias, particularmente si nos preocupa cuidar que en esas propuestas se evite cuando menos la derrota de los sectores asalariados. Los casos recientes de Argentina y Brasil intentaron una congelación más equitativa, atendiendo a las necesidades de los diversos sectores sociales. No me corresponde tratar este tema pero quisiera señalar que en los procesos de congelación de precios importa saber en el punto de partida cuál es la estructura de precios, ya que si ésta se va a congelar, debe ser la adecuada para la asignación de recursos. Si la asignación de recursos en la estructura productiva programada privilegia la agricultura, ello debe quedar reflejado en la estructura de precios. Debe ser una estructura de precios que no induzca modificaciones en la distribución del ingreso, de otro modo, sobrevendrán presiones distributivas que romperán la congelación y la estabilidad de precios.

Otro elemento central en las propuestas de corte inflacionario es preguntarse ¿qué pasa con el uso del excedente?

Esto se relaciona con las políticas de tasa de interés, la relación de ésta con el tipo de cambio, con la inversión finan-

ciera y con las variables que afectan el nivel y la estructura del consumo. Todo esto debe enfrentarse según la especificidad de cada caso nacional pero, en cada caso, el desafío es resolver el corte anti- inflacionario en función de políticas que hagan que el uso del excedente no se quede en el circuito financiero sino que se oriente hacia inversiones reproductivas, de acuerdo a los objetivos de la estructura productiva programada, que veremos más adelante.

La búsqueda en el corto plazo de mecanismos de concertación que faciliten este flujo de recursos hacia la inversión productiva llama a un papel destacado del Estado. En economías más bien pequeñas, con reducido número de empresarios grandes, parece una tarea relativamente simple negociar mecanismos de inversión productiva, siempre que existan condiciones de estabilidad política y de confianza, lo que hace a la necesidad de un proyecto nacional, tema al que volveremos más adelante. De un lado de la mesa se podrían sentar los empresarios y deberían informar sobre cuáles van a ser sus niveles de producción, de inversión, de exportaciones o de ahorro de divisas, el uso de insumos importados y nacionales, la tecnología que utilizarán, el nivel de empleo y salario, los márgenes que aplicarán sobre sus costos. Debiera asegurarse también que estos empresarios no evadan impuestos, no fuguen capitales, no generen procesos especulativos.

De otro lado, el aparato del Estado tratando de jeraquizar objetivos e instrumentos, buscando aquellos estímulos que induzcan inversiones reproductivas y teniendo en cuenta las interacciones y los efectos directos e indirectos del uso de cada instrumento. Esto implica definir con precisión, por ejemplo, qué uso se le dará al tipo de cambio, si generar-ahorrar divisas, incidir sobre la estructura de precios, favorecer la estabilidad de precios, etc. En todo caso, para poder jugar con los instrumentos, por ejemplo, con la política crediticia, es necesario contar con una estructura productiva programada. En América Latina hasta se han nacionalizado bancos y después que se nacionalizaron, su política sigue siendo igual que

cuando era un banco privado. Le sigue dando a aquellas empresas con más solvencia y garantías y no en función de objetivos nacionales, tendientes a fomentar, por ejemplo, autoabastecimiento, pequeños campesinos, sectores exportadores, etc.

En síntesis, los instrumentos de política económica de corto plazo deben actuar en función de una estrategia de mediano plazo que incluye una programación de la estructura productiva.

Este crecimiento de la producción y del empleo podría darse según los países y habría allí que analizar la estrategia de corto plazo para poder resolver esta problemática de reactivación y empleo. Estos países ahora tienen alta capacidad ociosa, fruto de los descensos de producción que hubo en los últimos cinco años. En el caso de mi país, nosotros planteamos en el corto plazo la posibilidad de una simultaneidad de la demanda interna y la externa para avanzar en los niveles de crecimiento de la producción y del empleo. La demanda interna es importante de por sí, pero además en el caso de mi país, Uruguay facilita la propia colocación de las exportaciones, porque, en buena medida, los rubros que se exportan, se colocan en el mercado interno y en el mercado externo. De manera que, en muchas ocasiones, el crecimiento de la demanda interna no necesariamente afecta el saldo exportable sino que permite el aumento de la producción y permite también la mayor competitividad pues la mayor producción hace que los costos se pasen, a veces, a la demanda interna para mejorar la competitividad en el mercado internacional, sobre todo con los costos fijos.

Significa también que haya una promoción selectiva de algunos sectores de actividad, en función de una estructura productiva programada. Las opciones de corto plazo se tienen que insertar en un programa de mediano plazo. Cuando estamos hablando de un uso selectivo de instrumentos de política económica y de una estructura selectiva y programada, ya en el corto plazo se le tiene que dar estímulos a determinados sectores de actividad en función de la estructura

productiva programada. Lógicamente, a la luz de lo que pasó en la región en los últimos años, lo financiero debería tener una subordinación a lo productivo para que haya crecimiento y mejoras en empleo, para lo cual el rol del Estado como orientador del proceso aparece como fundamental. Esto, sin desconocer que hay ciertos límites y ciertas cotas a la variable financiera; cuando estoy diciendo que quiero dar prioridad al crecimiento y al empleo, no es a costa de cualquier expansión de medios de pago y no es tampoco a costa de cualquier déficit fiscal. Si a mí me empiezan a hablar de que hay 30% de déficit fiscal, 20% de déficit fiscal, evidentemente aquí hay un desequilibrio interno que necesariamente hay que corregir. Pero dentro de ciertas cotas también, uno puede encontrar modificaciones en la expansión de medios de pagos sin que se originen necesariamente procesos inflacionarios, pero esto es un problema estrictamente de cada país, siendo absolutamente necesario tener propuestas específicas de corto plazo, clarificando las características básicas de las prioridades y objetivos y clarificando también la relación de fuerzas y las características del poder político para poder llevar adelante procesos de corto plazo de esta naturaleza.

## **2. LAS OPCIONES DE MEDIANO PLAZO**

Para el modelo neoliberal -o de ajuste estructural- interesan básicamente dos cosas: cambios en los precios relativos a favor de los bienes transables y reducción en los niveles de protección, a fin de no distorsionar el libre juego del mercado. Por supuesto que en este modelo, toda intervención del Estado no hace más que distorsionar la asignación de recursos y se promueve, por lo tanto, una menor participación del Estado en los procesos económicos.

En esencia, el ajuste estructural tiene la facilidad de la sencillez; el mercado es el que decide la asignación de los recursos, a través de la estructura de precios internacionales; el sector privado nacional y extranjero, es el que va a llevar adelante los procesos de acumulación y crecimiento; y el Estado, que distorsione lo mínimo posible, que se redimen-



sione y que sus empresas públicas dejen de seguir despilfarrando y, si es necesario, se privaticen.

¿Qué plantearía el cambio estructural? Si el tema central entre 1950 y 1980 fue la existencia de un alto ritmo de crecimiento pero con problemas de composición de ese crecimiento, entonces el tema central sigue siendo la conformación de una estructura productiva que resuelva los problemas centrales y objetivos nacionales, a que ya se ha hecho referencia.

Aquí es necesario reivindicar la existencia de un proyecto nacional, tema donde la concertación juega un papel fundamental, dependiendo de las condiciones de cada país, así como el grado de madurez de los actores que participan en ese proceso. Este grado de madurez hace a las características del aparato del Estado y del gobierno, de los sectores empresariales y de los trabajadores, de manera que su interacción permita atender objetivos nacionales. Este proyecto nacional requiere un elemento clave: la necesidad de dinamismo con equidad.

Las modificaciones en la estructura productiva deben atender dos problemas estructurales de las economías latinoamericanas: el de la balanza de pagos, esto es, generación y ahorro de divisas y el problema del empleo y la pobreza. Esto es independiente de los cambios de propiedad y de los agentes económicos que vayan a llevar adelante estas modificaciones.

Para ello se requiere una **inserción dinámica internacional**. Mejorar la participación de América Latina en el comercio internacional de los productos dinámicos significa algún grado de adaptación y creación tecnológica latinoamericana, ya que la competitividad internacional es cada vez más dependiente de los procesos tecnológicos.

En la práctica, conseguir avances tecnológicos significa avanzar conjunta y simultáneamente en exportaciones y en

sustitución de importaciones. Por ejemplo, pensar una estrategia agroindustrial para Uruguay conduce al análisis de tres eslabones: la producción agrícola específicamente primaria, el grado de industrialización de las materias primas agrícolas y ramas industriales proveedoras de insumos y bienes de capital para las producciones anteriores. De este modo, el análisis remite a un complejo agroindustrial que incluye estos tres eslabones de la cadena productiva.

Visto de esta forma, se impone un esfuerzo de adaptación a las condiciones locales en la provisión de insumos y de bienes de capital, de manera de incrementar la eficiencia y la productividad en todas las etapas. Ello permite que las ventajas comparativas de los recursos naturales no se pierdan en transportes, comercialización, seguros o por la vía de la propia industrialización. Permite además una conjugación entre exportaciones y sustitución eficiente de importaciones en materia de insumos y bienes de capital, con lo cual se abren las posibilidades de una gradual exportación en estos dos últimos rubros. Se puede plantear un problema de escala de producción pues algunas tecnologías pueden requerir de tamaños de mercado superiores a los nacionales, esto es, un nuevo elemento en pro de esfuerzos de cooperación regional pues bien puede aquí pensarse en asociaciones productivas o en investigaciones tecnológicas conjuntas. En la medida que se privilegie la competitividad en cada una de estas fases, la sustitución eficiente de importaciones se complementa eficazmente con un esfuerzo de diversificación y dinamización de la estructura exportadora.

Ciertamente esto significa encontrar mecanismos de protección selectiva y programada que nada tienen que ver con los que se dieron en el pasado, indiscriminados y excesivos.

Simultáneamente se debe enfrentar el problema del empleo, cuestión central en la problemática latinoamericana. Al contrario de lo que se planteaba hace algún tiempo atrás, la industria tuvo un alto ritmo de creación de empleo, sin embargo, ello no fue suficiente para absorber el crecimiento de la fuerza

de trabajo urbana y la estructura urbana formal-informal se mantuvo constante en los treinta años del período 1950-80.

¿Qué significa esto? Significa que la región tuvo un ritmo de crecimiento bastante elevado, difícil de reproducir, con un problema de contenido de ese crecimiento. Si hay que modificar ese contenido, se debe prestar atención al ritmo de crecimiento de la oferta de fuerza de trabajo urbana, que es difícil absorber, incluso con esas altas tasas de crecimiento. Esta oferta de fuerza urbana de trabajo responde a dos elementos: la tasa de crecimiento de la población, problema que lo resuelve el desarrollo, y la migración urbana. Sobre esta última sí se puede actuar. Hay aquí fenómenos de atracción urbana y otros de expulsión del mundo rural. En particular, la agricultura moderna, apoyada en la mecanización, ha contribuido a acentuar esta expulsión. Por ejemplo, en Bolivia, de acuerdo a cifras de PREALC, en la agricultura moderna, la población ocupada descendió a un ritmo de 2.8% anual en todo el período 1950-80.

Hay además un problema económico y político, cual es el de la marginación del campesinado y su relegación paulatina hacia tierras menos fértiles, muchas veces a través de mecanismos de coerción. Incluso los procesos de Reforma Agraria no han otorgado suficiente cobertura a este sector y las políticas agrarias apenas rozan al campesinado.

Por lo tanto, una estructura productiva adecuada para atender el problema de empleo y pobreza, además del crecimiento, de la integración del aparato productivo y de los avances tecnológicos, requiere también de transformaciones rurales tales que el problema de empleo rural se resuelva, al menos parcialmente, en el propio medio rural. De otra forma, la expansión de la fuerza de trabajo urbana continuará siendo elevada y difícilmente se podrá atender, cualquiera sea la estrategia de desarrollo que se adopte. Esto pasa por otorgar tierras, por la organización del campesinado, por infraestructura económica y social, por apoyo productivo, financiero, tecnológico, etc., dando cuenta de las diferenciaciones productivas

que existen entre el campesinado, de manera de conseguir aumento de sus ingresos y de su productividad.

Este problema no es nada de simple y requiere, además de la voluntad política, de adecuadas aproximaciones técnicas. Por ejemplo, cuando se inició el proceso de la revolución nicaragüense, los sandinistas dijeron: en los procesos de transformación, los campesinos siempre han quedado fuera y esta revolución nicaragüense no los puede dejar afuera. Consecuentes con ese predicamento, las mejores tierras del Pacífico fueron asignadas a los campesinos. Se empezaron a hacer experiencias con entrega de esas tierras -históricamente dedicadas al cultivo del algodón- a los campesinos que no sabían producir algodón en ese momento, quienes produjeron maíz y frejol, cultivos a los que estaban acostumbrados para su subsistencia. Desde el punto de vista del país, esas tierras que generaban en términos netos \$US 800 por manzana en la exportación de algodón, al entregárselas a los campesinos, ahorraban \$US 50 por sustitución de importaciones de maíz. Como los nicaragüenses han demostrado ser muy pragmáticos, encontraron mecanismos para superar esa contradicción entre los intereses nacionales de generación de divisas y los objetivos políticos y sociales de favorecer al campesinado.

Este problema del empleo pasa también por nuevas formas de articulación entre el sector moderno y el sector atrasado, también en el sector urbano. En general, es preciso buscar mecanismos de complementariedad y no de competencia entre las empresas grandes y las medianas y pequeñas, ya que al haber competencia a éstas, se facilita la obtención de rentas diferenciales por parte de las grandes empresas.

Sin duda, generar una estructura productiva que atienda simultáneamente el problema de divisas y el de empleo y pobreza, no puede ser resuelto por el libre juego del mercado.

Esto nuevamente alude a la necesidad de un rol activo del Estado en la programación de la estructura productiva, con un criterio selectivo y apoyado en la dinámica industrial.

Esto no significa una desatención a la agricultura. Debe haber un crecimiento simultáneo e integrado de la agricultura y la industria. Cuando la industria está poco desarrollada, el sector primario puede tener prioridad en el corto plazo, particularmente por la necesidad de generar divisas. La agricultura requiere de políticas y criterios estratégicos, de acuerdo a los diversos productos agrícolas, para enfrentar las múltiples demandas que genera este sector: generación de divisas, empleo, abastecimiento de alimentos, genera excedentes, materias primas para la industria.

En materia de criterios estratégicos para orientar la industrialización, surgen tres áreas relevantes: la industrialización de recursos naturales, insumos para el sector de construcción y el sector metalmecánico para la formación de mano de obra y la generación de bienes de capital, elemento central en la capacidad de creación tecnológica.

La industrialización de recursos naturales, requiere insumos y bienes de capital apropiados, tiene dos virtudes: genera divisas y genera excedente. El sector de la construcción, por sus enlaces hacia atrás y hacia adelante, facilita mucho la absorción de mano de obra. De este modo, el sector industrial puede estar atendiendo simultáneamente a la generación de divisas y a la absorción de empleo.

Con todo, esto conduce rápidamente a la necesidad que los países latinoamericanos tengan una política tecnológica. La tecnología puede maximizar la generación de excedentes, al incrementar la productividad de la mano de obra; puede incrementar el nivel de ocupación, si miramos el problema en términos dinámicos y no estáticos, como acostumbran hacerlo los enfoques convencionales. La tecnología es además el elemento clave para asegurar una inserción dinámica en el comercio internacional; además también es clave para atenuar la heterogeneidad estructural y para incidir en la mejora de los salarios.

Esto requiere la creación de una infraestructura científico-tecnológica nacional o con cooperación regional. Este es un paso previo crucial para frenar además la fuga de cerebros.

La política tecnológica también requiere de criterios estratégicos y selectivos, de acuerdo a las especificidades de los sectores productivos. Todos estos elementos que se han mencionado son criterios muy generales que deben bajar al nivel nacional, especificando productos, ramas, subramas, etc., de manera de conformar esa estructura productiva.

El otro tema central es el rol y las responsabilidades del Estado. Ya hemos mencionado las características que éste debiera tener en el modelo neoliberal. Destacaremos aquí solamente algunos rasgos relevantes, por ejemplo, el tema de la subsidiariedad. El Estado debe redimensionarse, reduciendo las distorsiones que su accionar pueda ocasionar al libre juego del mercado. Debe, por tanto, eliminar subsidios y controles de precios, aun cuando normalmente los subsidios a la actividad financiera no tienen igual trato y, por ejemplo, en mi país este sector recibe actualmente subsidios extraordinariamente elevados.

El Estado -dice el modelo neoliberal- debería participar en aquellas actividades donde el sector privado no tiene interés. Como acumulador, el Estado debería reducir su participación para no incrementar la presión tributaria y afectar así el financiamiento del sector privado. Como orientador del proceso, una mínima intervención basada fundamentalmente en instrumentos objetivos e impersonales, priorizando los instrumentos financieros.

Se trata de promover la apertura comercial y financiera, de tener una política fiscal que reduzca el gasto y que incremente las tarifas y los impuestos indirectos, de promover una política de liberación de precios y control de salarios.

Decía don Aníbal Pinto que estos modelos neoliberales tienen precios internacionales, pero salarios nacionales. **¿Qué diría de este modelo alternativo de cambio estructural sobre el rol del Estado?**

Esto depende otra vez de las especificidades nacionales. Como orientador del proceso económico, el papel del Estado

es central por la necesidad del programar la estructura productiva para atender objetivos nacionales, lo cual, como hemos señalado, significa proyecto nacional, concertación y equidad.

¿Y qué pasa aquí con el mercado? El mercado debe adecuarse a los grandes criterios de la estructura productiva fijados por la programación. El mercado no da la asignación estratégica de recursos, sólo es un indicador de resultados.

Además la estructura de los mercados no es la de los libros de texto. La estructura de los precios internacionales es extremadamente errática y con altas fluctuaciones. Basta mirar para ello lo que acontece con los precios del petróleo, del azúcar y de los productos básicos, en general.

La estructura de los precios internacionales es además muy dependiente de las políticas económicas de los países industrializados. Ya hemos analizado en este Seminario el impacto de la política norteamericana sobre las tasas de interés y la forma en que el incremento en estas tasas influía sobre la baja de los precios de los productos básicos exportados por América Latina. Están también las políticas de protección y subsidios que afectan los mercados agrícolas y pecuarios.

De manera que no es cierto que los precios internacionales se fijen por el libre juego del mercado. Son precios brutalmente influidos por estas políticas económicas de los países desarrollados. A esto se agrega la propia estructura oligopólica de los mercados, a veces con oligopolios estatales, como es el caso de la OPEP. Las empresas transnacionales además compiten mucho más por calidad que por precios, ya que éstos son precios administrados. Además hay mercados segmentados. Si les interesa conocer el precio internacional de la carne, encontrarán una multiplicidad de precios internacionales: el del mercado aftósico, el no aftósico, el de Europa Occidental, el de los países árabes, el de Egipto, el de Israel y así sucesivamente.

De manera que, desde este punto de vista, el mercado no va a resolver la asignación estratégica de recursos. Por lo demás, la especialización productiva ya está dada y se requiere un rol del Estado muy fundamental para modificar esta situación. Sobre todo porque los avances tecnológicos en biogenética y en los sintéticos pueden afectar las ventajas que tienen nuestras economías en los recursos naturales. La informática y la robotización afectan la importancia de los salarios más bajos que existen en la región.

Lo importante de retener aquí es que, después del alza del precio del petróleo en 1973-74, los países desarrollados deciden avanzar sobre la base de modificaciones tecnológicas. Y mientras a nosotros nos decían que el Estado en nuestras economías estaba sobredimensionado, que había que gastar menos, que había que eliminar subsidios, el Estado en los países desarrollados estaba subsidiando la investigación y el desarrollo, generando barreras no arancelarias, usando activamente el poder de compra del Estado para la promoción de sectores estratégicos, es decir, un brutal intervencionismo estatal para asegurar las mejoras tecnológicas y en la competitividad internacional.

Por lo demás no olvidemos, en materia de acumulación, que en el crecimiento que tuvo América Latina el papel de la inversión pública fue central. El papel de la inversión pública aparece ahora como crucial para incidir en la conformación de la estructura productiva.

En un modelo de esta naturaleza, el Estado no puede hacerlo todo ni tampoco tiene que intentar hacerlo todo. En el caso de mi país, la sociedad empieza a encontrar mecanismos de respuesta a un modelo que les afecta. Empiezan a generar instituciones que son privadas pero que tienen gestión colectiva y objetivos públicos. Un ejemplo de esto son las cooperativas de vivienda, donde los trabajadores participan directamente en la construcción de la vivienda, desarrollando experiencias de bienestar, de solidaridad y convivencia



realmente positivos. En esta materia hay muchos ámbitos posibles de acción directa de la sociedad, donde el Estado puede dar algún apoyo pero donde las actividades no son ni de propiedad ni gestión estatal.

Es interesante, al respecto, recordar la experiencia cubana en materia de vivienda, ámbito hasta hace poco exclusivamente estatal. Recientemente los trabajadores empezaron a solicitar apoyo para refaccionar y pintar las viviendas. El Estado empezó a proporcionar los materiales correspondientes. Pero la gente no sólo empezó a refaccionar. En los propios barrios encontró los arquitectos, el constructor y empezó prácticamente a construir nuevas viviendas. Es decir, había un potencial de acción participativa de la sociedad que había sido desperdiciado en el proceso de desarrollo.

Está también el problema de gestión de las empresas públicas, que es necesario poner arriba de la mesa. Aquí parece que la descentralización y la mayor autonomía de las empresas en temas como decisiones sobre inversión, procesos tecnológicos, cantidad y calidad de la producción y uso del excedente, así como la mayor participación de los interesados -trabajadores y usuarios- en la toma de decisiones puede facilitar el logro de mayores niveles de eficiencia, objetivo básico a obtener en las empresas públicas y que, enfocado de esta manera, puede ayudar a que también las empresas públicas puedan cumplir con objetivos nacionales de primera magnitud.

### **3. EL TEMA DE LOS AGENTES ECONOMICOS**

Primero, estamos hablando de un proyecto nacional que depende fundamentalmente de la situación específica de cada país, de la relación de fuerzas, que en última instancia se expresa en la acción estatal. Me tocó hacer un trabajo sobre necesidades básicas en el Perú. Hice el análisis sobre quiénes eran los que no satisfacían sus mínimas necesidades básicas, sobre todo las alimenticias. Empecé a encontrar que los intereses de cada uno de los sectores que no satisfacían necesidades básicas no eran coincidentes entre sí; porque allí

interactúa el sector campesino, trabajadores rurales, sector marginal urbano, sector informal, etc., de manera que acá, cuando hablamos de alianza, tenemos que tener en cuenta las demandas e intereses de cada uno de los sectores para poder compatibilizarlos porque no necesariamente siempre son coincidentes. La segunda cosa es que acá se pueden dar alianzas en etapas coyunturales y hay que pensar alianzas en etapas estructurales. También hay que ser de alguna manera muy creativo, les voy a dar un ejemplo coyuntural: en un momento determinado, el Uruguay tiene un proceso dictatorial y se da un modelo de funcionamiento en el cual, en lo político quedan las FF.AA. por un lado y el resto de la sociedad por el otro; es decir, a cierta altura, empresarios, trabajadores, capas medias, sectores obreros, sectores rurales, los partidos políticos en su conjunto, el movimiento sindical, algunos otros sectores institucionales, todos ellos están a favor de una apertura democrática y del otro lado están las FF.AA. Y en lo económico, hay una especie de modelo en el cual, cuando se derrumba el modelo neoliberal, en la práctica aparece un solo beneficiario: fundamentalmente la intermediación financiera y los depositantes de la intermediación financiera, y quedan afectados los sectores productivos, los productores agrícolas que quedan endeudados con el sistema financiero, fruto de las altas tasas de interés y de la caída de la producción, los industriales, los comerciantes, los trabajadores que ven aumentar los niveles de desocupación y bajar los niveles de salario, las capas medias por la restricción del gasto público y así sucesivamente.

Entonces se da con un proceso de alianza coyuntural y de concertación entre el conjunto de los partidos políticos de centro, de derecha y de izquierda y las distintas fuerzas sociales: empresarios, trabajadores, capas medias, con diversas formas de expresión institucional.

Con un objetivo común, el que haya apertura democrática y son estos sectores unidos, los que van a negociar con las FF.AA. la apertura democrática. Pero en lo económico -y yo participé en este proceso de concertación- se nos ocurrió también, que en la etapa coyuntural, para un país cuyo

producto había caído un 17%, con la tasa de desocupación de 17%; con salarios que en términos reales habían bajado a la mitad; con deuda externa que era un año de producto; con endeudamiento interno de las empresas productivas, también había la necesidad de un proyecto nacional que abarcara un cierto grado de unidad nacional en una etapa en la que era necesario remontar una situación extraordinariamente crítica y donde los militares que estaban presentes, podían volver. Entonces la alianza coyuntural significó sentar de un lado a los trabajadores, a las capas medias, a los empresarios y a los partidos políticos y del otro lado, en el banquillo de los acusados, al sistema financiero que había sido el beneficiario del proceso con una característica adicional, esto es, que el sistema financiero era básicamente extranjero y lo productivo, en su mayoría era nacional. Entonces desde ese punto de vista fue de lo más interesante, pues la concertación se hizo siempre sin presencia de la banca privada, y lo que se buscaba era conformar un programa económico, en este caso de corto plazo, que atendiese necesidades nacionales, por lo tanto tenía que ser equitativo, tenía que crecer, tenía que mejorar el empleo, tenía que distribuir el ingreso. Para negociar en mejores condiciones con un sistema financiero, que era el mismo sistema financiero al cual se le debía la deuda externa además, entonces se construyó una alianza notablemente amplia en un momento coyuntural para enfrentar a un sector que había sido el beneficiario del régimen dictatorial.

Desde este punto de vista, dependiendo de los países, decía que el cambio de la estructura productiva se podía hacer dentro y fuera del sistema, en una alianza muy amplia. Caben aquí, sin ninguna duda, sectores obreros, urbanos y rurales, campesinos, marginados informales, capas medias, docentes, profesionales, los técnicos, los estudiantes, otros sectores de capas medias, los pequeños y medianos productores, a quienes se debe buscar incorporarlos con mayores niveles de eficiencia, y también, sin ninguna duda, fracciones de empresarios que tengan objetivos nacionales. Es cierto que es muy difícil asegurar un modelo alternativo de cambio estructural bajo la conducción de un sector de burguesía privada, es muy difícil.

En la práctica porque hemos visto sobre todo su debilidad frente a las acciones de la potencia dominante o de la inversión privada extranjera, a veces por falta de capacidad financiera, a veces por falta de capacidad tecnológica, a veces por dificultades de capacidad en las relaciones internacionales para obtener mercados externos y demás. Y otras veces nítidamente por actitudes de clase. De manera que uno podría decir que la función desarrollista de objetivos nacionales no ha estado presente en este sector en América Latina. Pero ¿esto quiere decir que no van a participar en el proceso? En el caso de Nicaragua se inicia el proceso de cambio y Nicaragua decide pasar el sistema financiero y la intermediación comercial de los rubros de exportación al sector estatal, pero toda la actividad productiva sigue quedando en manos del sector privado. Diría que 5 años después del régimen sandinista, el 60% de la producción sigue estando en manos privadas y el Estado ha concertado con los empresarios políticas de precios, políticas de crédito, de asistencia técnica, políticas impositivas. Todo esto porque estaba necesitado del desarrollo de las fuerzas productivas, basadas también en la acción de estos sectores privados. Esto hay que analizarlo en cada país, veamos las cifras, los empresarios argentinos siguen bajo el efecto de la especulación financiera y de inversión financiera y de fuga de capitales. Los empresarios mexicanos también generaron proceso de fuga de capitales muy elevados; sin embargo, si ustedes miran las cifras, la fuga de capitales en Brasil es muy pequeña, de manera que allí en el caso brasileño probablemente haya un empresariado muy aferrado a objetivos nacionales, si no es muy difícil poder entender la actitud, por ejemplo, de la política informática de reserva de mercado y de no presencia en determinado rubro de empresas transnacionales para asegurar avances en los procesos tecnológicos que hace Brasil. De manera que desde este punto de vista hay que reflexionarlo país por país. No dejaría de lado el papel de la inversión privada extranjera. En la práctica, las empresas transnacionales en América Latina de alguna manera influyeron en la conformación de la estructura productiva a través de la introducción de bienes de consumo, en pautas de consumo, en cómo producir, por lo tanto, en la tecnología, en

para quién producir, si iba a ganar mercados cautivos o iba a ganar mercados internacionales y sabemos que vinieron a ganar mercados internos, fundamentalmente. Pero por la falta de normatividad, por la inexistencia de proyectos nacionales, porque probablemente no se conformó un sector social capaz de liderar un proyecto nacional con definiciones relativamente claras sobre la estructura productiva, en materia de política tecnológica en las pautas de consumo: en la introducción de nuevos bienes y en los hábitos de consumo, tema extraordinariamente difícil. Si hay alguna conformación de la estructura de precios que tiene vínculos con aquella estructura productiva programada, es muy posible que, definiendo áreas específicas y acuerdos concretos para rúbricos específicos, las empresas privadas extranjeras transnacionales puedan aportar al modelo de esta naturaleza, sin afectar la estructura productiva, las pautas de consumo, sin afectar necesariamente la distribución del ingreso y puedan aportar organización, tecnología, recursos financieros, mercados externos, que puedan negociar la posibilidad de personal local, del uso de insumos nacionales, del destino de la producción, no sólo del mercado interno sino también de las exportaciones y así sucesivamente.

No descarto tampoco, de ninguna manera, la presencia de empresas transnacionales que sean de Estados Unidos, que sean de Francia, que sean empresas del mundo socialista, que sean también de países subdesarrollados, que sea una combinación de empresas mixtas, que sea una participación incluso de empresas estatales de 2 ó 3 países latinoamericanos..., no es nada descartable.

Desde este punto de vista, estos proyectos tienen que tener un grado de apertura y flexibilidad suficiente para encontrar elementos de eficacia, pero yo insisto que lo más importante es que éstos son apenas criterios, elementos de carácter general que pueden ayudar a hacer estudios específicos en los países concretos, donde sí se pueda abordar con mayor profundidad el tema de un modelo alternativo basado en el cambio estructural.

## LA ESTRATEGIA ECONOMICA DE PERU

**César Ferrari**  
**Vice-Ministro de Planificación del Perú**  
**Director Técnico**  
**Instituto Nacional de Planificación**

Realmente es para mí un gusto estar con ustedes para exponerles lo que venimos haciendo en el Perú desde hace ya 20 meses, a partir del 28 de julio de 1985, que como ustedes saben es la fecha nacional peruana y corresponde al cambio de Gobierno y es cuando el señor Belaúnde le entrega el poder a Alan García. A partir del 28 de julio entonces, Perú vive una nueva etapa, con un sentido distinto de Gobierno y, sobre todo, con una política diferente. Una política económica distinta que nace, en primer lugar, de un diagnóstico distinto de la situación económica peruana. Durante aproximadamente 10 años, en Perú nos metieron la idea que la inflación era producto de un exceso de demanda; que este exceso de demanda era porque había un gasto público excesivo, que daba origen a un déficit muy grande y que, acompañando a este déficit, existía también un nivel salarial por encima del nivel adecuado a las posibilidades del país. Entonces durante 10 años jugamos a reducir la inflación vía reducción de la demanda, tratando de ajustar el déficit fiscal y tratando de reducir salarios en términos reales.

Los instrumentos que se usaron para esto fueron los instrumentos clásicos. Nos pidieron durante todo este tiempo que tratáramos de ajustar los salarios por debajo de la inflación, la tasa de interés por encima de la inflación y la tasa de cambio por encima de la inflación. Esa era la esencia del manejo de los precios básicos del Perú durante 10 años. Ciertamente esto respondía a la decisión de peruanos, pero por cierto estaba condicionado por la receta de los organismos financieros internacionales, tales como el FMI y el Banco Mundial.

La idea era que si la tasa de interés se retrasaba respecto a la inflación, surgían tasas de interés real negativas y que, por lo tanto, ello era un desincentivo para el nivel de ahorro del país y como el país quería crecer, necesitaba inversión y por lo tanto, necesitaba ahorro. Nos decían también que era necesario que la devaluación de la tasa de cambio fuera más rápido que la inflación porque el país necesitaba ganar competitividad en sus exportaciones y reducir el nivel de sus importaciones y el mejor instrumento para lograr esto era la tasa de cambio: una tasa de cambio realista, que mantuviera la paridad de las monedas, de acuerdo a las condiciones de que se desenvolvían los costos. Por último, nos decían, el salario hay que reducirlo por debajo de la inflación, porque hay que reducir demanda. Esto fue, en resumen, la esencia del manejo de los precios básicos durante casi 10 años en Perú y las consecuencias de esto son conocidas: una inflación que a julio de 1985 andaba entre el 250% y el 300% anual; un producto bruto interno que durante el quinquenio 1980-85 creció en 0%; una distribución del ingreso que significó una caída en los salarios reales de aproximadamente 50% en el transcurso del quinquenio. Y esos fueron los resultados, como consecuencia de todo el sistema de política-económica, porque la verdad es que el nivel de ahorro no tiene que ver nada con la tasa de interés, el nivel de ahorro es más bien una función del ingreso; el tipo de exportaciones e importaciones que tenemos es sumamente inelástico al precio, por lo tanto, la tasa de cambio no es capaz de ajustarlas y pretender entonces ajustar al sector externo vía tasa de cambio, resulta absolutamente inadecuado. Por otro lado, reducir el gasto público, reducir los salarios, lo único que hacía era reducir la demanda. Cuando uno analiza esto con cuidado, resulta relativamente sencillo puesto que los elementos básicos que determinan los costos son precisamente el salario, la tasa de interés, la tasa de cambio y el nivel de impuestos, y como de lo que se trataba era adelantar la tasa de interés y la tasa de cambio y aumentar los impuestos para reducir el déficit fiscal, lo que pasaba era que el nivel de costo de la economía aumentaba continua y rápidamente, produciendo una inflación por el lado de los costos; como al mismo tiempo se trataba de reducir la demanda, se generaba una situación recesiva.

En nuestro diagnóstico, visualizamos cuatro tipos de mercados, en lo referente a la formación de precios:

- a) formación de precios por costos, el sector oligopólico industrial
- b) formación de precios por demanda, la agricultura
- c) formación de precios por precios internacionales, la minería
- d) precios administrados, los servicios básicos

En el caso del sector oligopólico industrial, los costos responden básicamente a los salarios, la tasa de interés, el tipo de cambio, la tasa de impuesto. De manera que la oferta de este sector tiene la expresión siguiente:

$$O = f(\underbrace{w}_A, \underbrace{i, t, \text{imp}, u}_B)$$

Reducción  
de demanda

Presión de  
costos

w = salario

i = tasa de interés

t = tipo de cambio

imp = impuestos

u = margen unitario

En la política que se implementaba entonces acontecía simultáneamente una reducción de demanda (A) y una presión de costos (B).

En el sector agropecuario tenemos una oferta inelástica, por tanto, aquí el nivel de demanda determina el nivel de los precios agrícolas.

En el tercer caso aquellos mercados determinados por los precios internacionales, como el precio relevante es el internacional expresado en moneda nacional, lo que finalmente resulta clave es el comportamiento del tipo de cambio.

En el sector de precios administrados es el Estado quien fija los precios no solamente en función de la operación de las empresas -el combustible en Perú, por ejemplo- sino también en función de consideraciones como el nivel del déficit público, las necesidades de inversión de la empresa, etc.



De ahí partimos para hacer política económica en el Perú. Lo que nosotros dijimos es que el fenómeno recesivo-inflacionario era consecuencia de la forma en que se habían venido manejando los salarios, la tasa de interés y la tasa de cambio. Si nosotros queríamos cambiar el estilo de hacer política económica y sobre todo, los resultados, teníamos que trabajar fundamentalmente sobre estos precios básicos.

Una aproximación posible a la planificación es una intervención parcial del Estado que busca manejar la demanda agregada, a través de la política monetaria y fiscal, siguiendo la experiencia francesa de planificación indicativa. El extremo es una planificación centralizada que pretende manejar los precios y niveles de producto en cada uno de los mercados, esquema muy propio de las economías socialistas. Sin duda, no existen los computadores suficientemente grandes para manejar tales volúmenes de información y, entre otras cosas, esto ha conducido a una paulatina liberación de mercados y una menor centralización en Hungría y Checoslovaquia, por ejemplo.

En Perú estamos tratando de hacer otra cosa; hemos comenzado a hablar de lo que llamamos la "**planificación esencial**", porque nuestra preocupación no es solamente el tema del manejo de los grandes agregados que caracteriza a la planificación indicativa ni aspiramos al manejo de todos los mercados de la planificación central, sino que nos preocupa lo esencial en la economía: **los mercados básicos**. Los mercados básicos, como ustedes saben, son los mercados de salarios, mercados del dinero, y los mercados de divisas, porque esos son fundamentalmente los elementos que determinan el comportamiento de los costos y ya hemos visto que es el comportamiento de los costos lo que explica básicamente los precios en el caso de la industria oligopólica, y en el caso de los otros mercados, explica el nivel de rentabilidad. Los costos nos interesan no sólo para fijar los precios de venta, nos interesan también para determinar los grados de rentabilidad de esos mercados, por lo tanto, los gra-

dos de capitalización. Ese es el tipo de planificación que estamos tratando de hacer en Perú. Una planificación que maneje los grandes agregados pero que también se preocupe del manejo de precios básicos. Pero además habría que tener presente que el manejo de la economía no puede estar referido exclusivamente al manejo de su operación, al manejo de corto plazo; interesa también el manejo de sus estructuras.

La historia económica del Perú en los últimos 50 años, es una historia -que seguramente se repite en muchos países de América Latina- de sucesivos arranques y paradas. Hay un ciclo económico, más o menos constante, que tiene esta secuencia: un período de expansión que, por la estructura de la economía, acaba en crisis de balanza de pagos, las importaciones crecen más rápido que las exportaciones. Esta crisis de balanza de pago es respondida como una recesión de la economía, siguiendo los remedios clásicos recomendados, a su vez, por los organismos internacionales.

Esa recesión genera enormes presiones sociales y conflictos que son resueltos por una nueva expansión, y como cualquier analista de sistemas lo diría: si a un sistema determinado, se le somete a la misma estructura, a los mismos impulsos, va a producir los mismos resultados; entonces, si la estructura no es modificada, una vez que comienza a expandirse nuevamente la economía, provocará una nueva crisis de balanza de pagos, una nueva recesión, nuevas presiones sociales, provocará una nueva expansión.

La economía peruana en los últimos 50 años, corresponde a esta historia, lo que pasa es que cada vez los períodos recesivos son más prolongados y las caídas han sido más profundas. Por lo tanto, en el tema de planificación esencial que tratamos de hacer en el Perú, no nos interesa, decíamos, solamente el tema de la operación, el tema de los grandes agregados y el tema de los precios básicos; nos interesa también el manejo de las estructuras. Sobre esto volveré después porque tiene que ver con el tema del mediano plazo y quisiera hablar un poco sobre el contenido de lo que estamos haciendo ahora.

Tanto en el plan de corto plazo como en el de mediano plazo, el objetivo fundamental es mejorar la calidad de vida de la

población, en términos de alimentos, vestimenta, vivienda, educación, salud, transporte, formación, recreación. ¿Qué requisitos involucra este objetivo? No hay ninguna posibilidad de satisfacer en mejores condiciones el abastecimiento de bienes básicos si es que la economía no crece, por tanto, lo primero es crecer. En segundo lugar, este crecimiento tiene que hacerse en una situación más o menos estable de precios, porque una economía con una situación de precios poco estable, es una economía caótica, es una economía que además concentra ingresos y una economía especulativa poco orientada hacia la producción, y por lo tanto, incapaz de satisfacer la primera condición de crecer. Necesitamos una economía que crezca y además que crezca en una forma estable; además necesitamos una economía que, al mismo tiempo, redistribuya el ingreso porque esta distribución de ingresos es absolutamente vital para el crecimiento mismo, al expandir los mercados.

Además solamente redistribuyendo ingresos pueden satisfacerse plenamente las necesidades básicas. Aquí hay un tema fundamental porque cuando se habla de la lucha contra la pobreza del Perú, estamos hablando realmente de la lucha contra el subdesarrollo. Para nosotros la lucha contra la pobreza no es resolver asistencialmente determinados bolsones de indigencia, sino atacar en forma general el problema del ingreso y la concentración del mismo. Solamente de esa manera puede resolverse, a la larga, el problema de la pobreza.

Ahora sí, permítanme retomar el tema de cómo lograr este crecimiento con esta estabilidad y esta redistribución de ingresos en el corto plazo, teniendo esto que ver nuevamente con el tema de los precios básicos. La tesis que durante 20 meses venimos sosteniendo es que **los salarios deben crecer por encima de la inflación, la tasa de interés debe mantenerse por debajo de la inflación y la tasa de cambio debe mantenerse por debajo de la inflación.** Los salarios deben mantenerse por encima de la inflación, porque es básico para expandir la demanda y necesitamos que crezca la demanda para, entre otras cosas, generar

mayor producto. Al mismo tiempo que nosotros hacíamos este manejo de hacer crecer los salarios, mantener la tasa de cambio estable -la tasa de cambio se mantuvo fija durante 18 meses- y mantener la tasa de interés por debajo de la tasa de inflación, el Perú estableció una congelación general de precios que duró aproximadamente 18 meses. Es evidente que la congelación de precios no puede efectuarse en forma draconiana sobre todos los mercados de la economía, particularmente sobre aquellos que no es posible ejercer un control efectivo. Esto sucede fundamentalmente en el caso del sector agropecuario, porque si bien en el núcleo oligopólico es relativamente sencillo realizar un control de nivel de producción y de nivel de precios: porque son pocas empresas, porque son todas formalizadas, porque todas tienen que hacer declaración, porque se conoce quiénes son sus dueños, y entonces es relativamente fácil controlarlas; no es absolutamente sencillo poner un policía en cada puesto de tomates y es evidente que la congelación solamente se podía ejercer sobre el sector industrial y no sobre el sector agropecuario.

Pero además eso era un efecto buscado porque al ejercer un férreo control sobre la industria, los precios agrícolas comenzaron a crecer más rápidamente que los precios industriales y los términos de intercambio que durante 15 años en Perú habían sido desfavorables a la agricultura, comenzaron a cambiar dramáticamente. Entonces, el manejo de los precios relativos que hacemos resulta vital, porque al hacer crecer los precios agrícolas más rápidamente que los precios industriales, se producía una gran rentabilidad en la agricultura, lo que era absolutamente necesario para hacerla crecer y reducir el nivel de importaciones agrícolas que el Perú tiene o tenía hasta el año pasado de \$US 500 millones por año; en segundo lugar, esto ayudaba a la absoluta necesidad de expandir el ingreso campesino para generar un mayor mercado. Si se desea expandir la demanda y se descarta el exceso de demanda como razón inflacionaria, particularmente cuando existe capacidad ociosa generalizada en la economía, no debiera ser difícil aceptar que los salarios crezcan por encima de la inflación. Sin embargo, la gran pregunta es **¿por qué la tasa de interés por debajo de la inflación?** Hay varias razones, pero una

de las fundamentales es que no debe perderse de vista que, así como el salario es una remuneración al trabajo, la tasa de interés es una remuneración al capital y en la medida que se remunere más a uno o al otro, relativamente, en esa medida se está influyendo sobre la distribución del ingreso. Esa es una primera razón por la cual nosotros queremos que el salario creciera más rápidamente que la inflación y que la tasa de interés creciera menos rápidamente que la inflación, por razones de distribución del ingreso. En segundo lugar, la tasa de interés, sobre todo en el caso de inversión nueva, opera como un umbral de rentabilidad mínima porque el inversionista acaba siempre actuando en un estilo de portafolio buscando siempre el lugar donde obtiene la mayor rentabilidad y si la tasa de interés es muy alta, es muy difícil encontrar una actividad productiva que tenga una rentabilidad lo suficiente como para superar esa rentabilidad financiera y, por lo tanto, el inversionista pondrá el dinero en inversión financiera antes que en inversión productiva. Una manera entonces de estimular las inversiones, es precisamente manteniendo una tasa de interés muy baja. Además, esto es muy keynesiano, por cierto, tampoco es ninguna novedad pero para nosotros ha sido absolutamente clave. En el caso de la inversión antigua, ya no puede operar este esquema de nueva inversión porque la inversión ya está dada, lo que sucede es que si se tiene una tasa de interés muy alta, el inversionista buscará obtener una rentabilidad sobre la inversión ya realizada, más alta que la que obtiene poniendo su dinero en mercados financieros, pero como la inversión ya está dada, la única manera de garantizar esto es a través de los precios. Entonces una tasa de interés muy alta opera como un mecanismo inflacionario puesto que es a través de los precios que un inversionista, o una inversión ya dada buscará una rentabilidad mayor que la que pudiera obtener en mercados financieros. Estas son varias razones por las cuales nosotros estamos claramente porque la tasa de interés se mantenga en términos reales negativa.

**¿Y por qué una tasa de cambio estable ó estable el mayor tiempo posible?** Hemos mantenido la tasa de cambio congelada durante 18 meses y a partir de enero

hemos establecido un ritmo de devaluaciones mensuales del 2.2% por debajo de la tasa de inflación, por varias razones. En primer lugar, como decía, por el tipo de elasticidad que tenemos tanto en nuestras exportaciones como en nuestras importaciones. Unas exportaciones sumamente inelásticas por el lado de las exportaciones tradicionales, que corresponden al 80% del volumen de exportaciones. En este caso, si uno quiere exportar más cobre, por ejemplo, no importa el precio que le den a uno en soles, sino cuál es el nivel de capacidad instalada que tengo para producir más cobre o más hierro, no puedo aumentar simplemente el volumen, a pesar de un mayor precio, si es que no tengo de dónde sacar más cobre o más hierro; tengo que realizar una nueva inversión y la decisión de inversión viene por otro lado. En las importaciones, el 50% de las importaciones del país corresponde a insumos industriales. Una vez que el productor industrial decide importar y le sube la tasa de cambio, lo que hace es transmitir esa mayor tasa de cambio al precio del producto final y no necesariamente reduce su nivel de importaciones de insumos. Es el nivel de actividad global de la economía el que determina las necesidades de importaciones de insumos y, por lo tanto, las necesidades que tendrá el inversionista para adquirir más o menos divisas. Es decir, elevando la tasa de cambio no reducimos el nivel de importaciones de insumos, el otro rubro importante de importaciones es el rubro de alimentos, rubro también sumamente inelástico y, por lo tanto, al final se decide por subsidiar o no subsidiar y el Estado es el que termina haciendo las mayores importaciones, por lo tanto, la tasa de cambio tampoco acaba decidiendo sobre el nivel de estas importaciones. Un 20% de nuestras importaciones corresponde a bienes de capital y aquí tampoco resulta relevante el precio del producto sino que lo que interesa es la rentabilidad de la inversión; como la inversión ya se decidió y una vez definida, cualquiera que sea el precio de la divisa, se importará y por lo tanto, tampoco una mayor tasa de cambio decide una reducción en el nivel de importaciones de bienes de capital. Lo único que queda entonces por el lado de las importaciones es un nivel muy pequeño, aproximadamente el 10%, que podría tener cierta elasticidad a la tasa de cambio, y corresponde a las importaciones de bienes de consumo final,

que además ahora las tenemos casi todas prohibidas. Por el lado de las exportaciones, nos quedan las llamadas exportaciones no tradicionales de origen industrial que, por tener capacidad instalada ociosa o posibilidades de implementar un tercer o cuarto turno, realmente sí pueden responder. Eso solamente corresponde al 20% o 25% de las exportaciones, de manera que no tiene ningún sentido utilizar la tasa de cambio como un instrumento para lograr el equilibrio en el sector externo, porque si solamente con la tasa de cambio controlamos el 10% de las importaciones y un 20% o 25% de las exportaciones, no hace ningún sentido utilizarla como un instrumento regulador general porque para ese 25% puede utilizarse otro instrumento que le asegure rentabilidad al exportador no tradicional y utilizar instrumentos arancelarios o parancelarios para reducir el nivel de importaciones de bienes de consumo y eso es lo que hemos hecho. Esa es una de las razones por las cuales la tasa de cambio preferimos mantenerla congelada, entre otras cosas, porque resulta el elemento de mayor incidencia en la estructura de costos y, por lo tanto, el de mayor incidencia sobre el nivel de inflación en la economía.

Si queríamos entonces tener una economía que redujera su nivel de inflación era necesario, absolutamente necesario, tener una tasa de cambio lo más estable posible.

**¿Cuáles han sido los resultados de esta política durante 1986?** Para nosotros, los resultados han sido espectaculares y realmente muy alentadores. De una inflación que bordeaba el 250% para los más optimistas o el 300% para los más pesimistas, la inflación se redujo al 63%. Para un nivel de productos que durante 5 años se mantuvo constante, durante 1986 el PIB creció casi al 9%. Pero los éxitos no quedan solamente ahí, porque el otro tema que es absolutamente importante es el tema de la distribución del ingreso. Durante 1986 el ingreso campesino creció 30% en términos reales; el ingreso de los asalariados creció 17% en términos reales; las utilidades crecieron el 12%. A los únicos que no les creció el ingreso fue a los propietarios y mobiliarios, a aquellos que percibían intereses: a los propietarios se les redujo el ingreso en 13% y a los que percibían intereses financieros, su ingreso se les mantuvo estancado. Aconteció

entonces una dramática y profunda redistribución de ingresos durante el año 1986, derivado exclusivamente del manejo que hicimos de los precios básicos.

Estos resultados son interesantes pero entonces los agoreros de siempre y, sobre todo, los agoreros de los organismos internacionales que no tienen ningún interés en que la vía peruana tenga cierta perspectiva de futuro, nos comienzan a decir: sí, sí, pero ya se agotó el modelo, porque se agotó la capacidad instalada, porque además se están perdiendo reservas. Sobre esto, es interesante contar lo siguiente: el 28 de julio de 1985 el nivel de reservas internacionales netas del Perú, es decir, lo que recibió el nuevo gobierno, era aproximadamente de mil millones de dólares. En diciembre de 1986, el nivel de reservas siguió siendo de mil millones de dólares. Resulta que ahí hay doscientos millones de dólares que corresponden a una retención que se hizo a las compañías petroleras en octubre de 1985, mientras firmaban los contratos, los que se firmaron en el mes de febrero y marzo del año 86. Estas retenciones se hicieron en octubre, fueron remesas que no se enviaron y quedaron como reservas pero se soltaron en el mes de febrero, entonces ahí hay un efecto contable de elevación del nivel de reservas por doscientos millones de dólares. Pero lo interesante es que terminamos 1986 con mil millones de dólares de reserva luego de crecer 9%: mantuvimos el mismo nivel de reservas que encontramos en junio del 85 pero con una gran diferencia, pues durante 1986 perdimos por ingresos petroleros cuatrocientos millones de dólares, producto de la caída del precio internacional del petróleo.

Si el precio del petróleo hubiera sido 25 dólares y no 8 dólares, entonces habríamos tenido cuatrocientos millones de dólares más y el Perú no tendría en este momento, mil millones de dólares sino mil cuatrocientos millones de dólares de reserva y habríamos ganado cuatrocientos millones durante el año 86 y eso sí hubiera sido entonces el escándalo mundial, sobre todo para el Fondo Monetario y el Banco Mundial, pero como, en realidad, el ejercicio es un poco ocioso, el asunto es que terminamos el año 1986, con el mismo nivel de reserva que encontramos pero después de crecer 9%, de realizar una dramática distribución del ingreso y, si miran las cifras de empleo



durante 1986, verán creación de 500.000 puestos de trabajo y reducción del desempleo abierto de 10.8% a 8% de la P.E.A.

Pero hay algo más, quizás lo más interesante. La tasa de inversión durante 5 años en el Perú fue negativa: fue negativa el 85, el 84, el 83, el 82, el 81. En otras palabras en Perú se desinvertía sistemáticamente. Durante 1986 la inversión creció en un 20%.

Por el parámetro que ustedes quieran elegir, los resultados de la economía son absolutamente sorprendentes. Pero yo quiero decir que no son milagrosos. No creo que en economía haya milagros, creo que **es consecuencia de un manejo particular de la economía en función de intereses nacionales y no sujetos a ninguna condicionalidad de ningún organismo internacional.**

Pero como les decía, nos han dicho que el modelo se está agotando porque se esta agotando la capacidad instalada. Esto es una manera miope de ver la economía. Recuerden que al principio les decía, cuando uno hace análisis económico y planificación económica, no solamente se preocupa de la operación sino que se preocupa también de la estructura. Entonces el tema del agotamiento del modelo tiene que ver con cómo responden las posibilidades de expansión de la capacidad instalada.

Al expandirse el nivel de producto, con el nivel de costos constante, hay un evidente incremento en utilidades por la expansión de ventas. Es decir, se busca un aumento de utilidades por un mayor volumen de ventas y no por un incremento del margen unitario.

Este evidente incremento en la masa de utilidades es lo que explica el aumento de la inversión. Hay algo más que tiene que ver con el tipo de economía a la cual finalmente queremos llegar. Lo hemos repetido mil y un veces, sobre todo cuando congelamos los precios: señores empresarios, no queremos que aumenten sus márgenes, queremos que los reduzcan porque en una economía sana y productiva, su rentabilidad no debe obtenerse por el lado del margen unitario sino por el volumen de ventas. Esto es cambiar la mentalidad del

empresario, acostumbrado al mercado chiquitito, donde él empuja el precio que quiere y trata de sacar el margen más alto posible para realizar la ganancia en muy corto plazo. Nosotros estamos apostando a una economía de mercados crecientes, donde la rentabilidad se obtenga no por margen sino por volumen y donde se haga con mentalidad de largo y mediano plazo. Y por eso la expansión de la utilidad fue de 12% durante el año 86, bien por encima del producto -el producto creció al 9% y las utilidades al 12%- y eso es lo que nos permite hablar de las posibilidades del modelo. Además, estamos generando una serie de mecanismos para incentivar la inversión.

De esos, el más importante es un fondo que acabamos de crear, el **Fondo de Inversión y Empleo**. Es una absoluta novedad en la historia económica del Perú, porque resulta que ese señor que tiene utilidades o ese empleado cuyo salario real ha aumentado y mantiene su mismo nivel de consumo para tener un pequeño excedente, ahora puede acceder a un fondo, a donde lleva sus recursos monetarios y recibe a cambio unos certificados de depósito. Al mismo tiempo, el inversionista o la empresa que quiera desarrollar un proyecto particular, que además corresponda a las actividades priorizadas en el plan nacional de desarrollo, en el momento que presente su proyecto, su empresa emitirá acciones preferenciales a ser canjeadas por los certificados y en el momento que se haga el canje, el Estado aportará una unidad monetaria adicional, es decir, el ahorrante llevará dos recursos monetarios y obtendrá tres acciones preferenciales; y el inversionista que solamente podía aspirar a dos, si es que accediera a ese tipo de financiamiento, podrá obtener tres recursos monetarios para su inversión.

Aquí hay varios temas importantes, es la primera vez en la historia del Perú que se **subsida directamente a la Inversión**; en segundo lugar, como hemos obligado a que estas acciones sean inscritas en bolsa, lo que estamos haciendo es crear realmente **un mercado de capitales** y además, como estamos obligando a las empresas a financiar su desarrollo no con pasivos bancarios sino con ahorro de

personas a través de accionariado difundido, estamos transformando su comportamiento tradicional de financiamiento. Pero algo más, estamos convirtiendo a sociedades cerradas y familiares en sociedades abiertas de accionariado difundido; esto es absolutamente trascendental y consecuente, además, con las políticas redistributivas de ingreso que tiene el gobierno peruano.

Esto es lo que nos permite decir que el modelo no se agotó. No se agotó porque la capacidad instalada ociosa sigue siendo muy grande (30%). En un año se redujo del 50% al 30% pero eso solamente referido al número de turnos que actualmente se llevan a cabo, o sea, que si uno se pone a pensar en las posibilidades de expansión a un tercer o cuarto turno, hay todavía para muchos años más. Tampoco se ha agotado porque el nivel de reservas no se ha agotado y porque hemos creado todo este mecanismo de ahorro e inversión que permite dinamizar los proyectos, transformar las empresas, crear mercado de capitales, cuestiones absolutamente vitales para la creación de una economía moderna.

Pero hay varios temas adicionales que tienen que ver ahora sí con la estructura y con la política de mediano plazo. Como decía antes, si no cambiamos la estructura de la economía peruana, indefectiblemente terminaremos cayendo en crisis de balanza de pagos.

Como no queremos que se repita este ciclo, tenemos que cambiar la estructura de producción y ésta es la primera gran línea del plan de mediano plazo. En armonía con esto, tenemos que modificar la estructura de consumo, segunda gran línea, y fundamentalmente tenemos que cambiar la estructura del Estado. Me referiré a continuación a cada uno de ellos.

### **Sobre la estructura de consumo**

Sin duda la modificación de la estructura productiva podrá tomar 15 o 20 años, por lo menos, ya que está relacionado con el tema de la inversión, de los nuevos proyectos y de la puesta

en marcha de los mismos. Como esto toma tanto tiempo entonces resulta extremadamente urgente modificar la estructura de consumo, apuntando a dos objetivos: uno, la reducción del consumo de bienes y servicios de alto contenido importado, directo o indirecto; y, dos, la masificación del consumo de bienes esenciales, aprovechando la redistribución del ingreso y la expansión del mercado interno.

¿Qué instrumentos estamos utilizando para modificar la estructura del consumo?

El consumo se determina por el nivel de ingreso, por los precios relativos y por las expectativas. Las expectativas, a su vez, son función de la información y de la ideología. Entonces tenemos que actuar fundamentalmente sobre ingreso, precios y sobre la información.

Sobre ingreso ya estamos actuando, de acuerdo a los resultados que les he mostrado. Sobre precios, estamos actuando a través de impuestos selectivos al consumo, encareciendo los bienes con alto contenido importado y los suntuarios, en este último caso, tengan o no tengan contenido importado.

Sobre la información estamos dando pasos muy iniciales y el tema nos parece de la mayor trascendencia. Es absolutamente vital contar con una excelente publicidad para modificar los hábitos de consumo.

### **Sobre la estructura productiva**

Aquí hay dos grandes líneas. En primer lugar, está la **reestructuración y la expansión agrícola**. Perú tiene una costa desértica, una sierra quebradísima y una selva llena de agua. Pues bien, en Perú se ha sembrado arroz en el desierto, donde no hay agua, lo cual, sin duda, es un absoluto disparate económico. Ahora estamos trasladando la siembra de arroz a la selva, lo que por lo demás es una tesis que se viene mencionando en Perú desde hace quince años. Estamos comenzando a hacerlo vía precios, haciendo más rentable la

siembra de arroz en la selva. Además vía zonificación de cultivos, pues si bien el Estado no puede determinar la asignación geográfica de los cultivos, sí puede inducirla a través de la política crediticia, de la asistencia técnica, semillas, etc.

La expansión de la agricultura se relaciona con la rentabilidad y ésta, a su vez, con el nivel de precios agrícolas. Es tan claro este fenómeno que sólo en un año, 1986, gracias a la mejoría en la rentabilidad de la agricultura, el parque de tractores pasó de cerca de 5.000 a 6.500, esto es, un incremento de casi 1/3 en sólo un año. De manera entonces que la mayor rentabilidad en la agricultura permite una mayor capitalización y esto, en el mediano plazo, mejorará la productividad y permitirá alcanzar el nivel de producción que requerimos para reducir el nivel de importaciones de bienes alimentarios.

Es decir, aspiramos a sembrar lo que haya que sembrar y donde sea económicamente más adecuado, con el objeto de cubrir las necesidades alimentarias del país. Estas son entonces las preocupaciones de la expansión y reestructuración agrícola.

En segundo lugar, tenemos la reestructuración industrial. Aquí un tema central es la **reconversión industrial**. Para nosotros es claro, por ejemplo, que nuestras fábricas conserveras de pescado están sobredimensionadas pero algo tenemos que hacer con ellas. Existe entonces la necesidad absoluta de reconvertir ese capital a otro uso económico, por ejemplo, conservas de tomates, espárragos, etc.

Nos preocupa además el grado de **Integración vertical**. Les decía que Perú importa el 50% de sus insumos industriales, eso no puede continuar, es un grado terrible de dependencia. Es necesario avanzar hacia una industria mucho más integrada, que transforme los recursos naturales del Perú.

Nuestra minería, por ejemplo, enfrenta un gravísimo problema estructural, seguramente sin solución histórica en el mundo. Los precios de los minerales probablemente nunca lleguen a

recuperarse pues la tecnología y los usos de los minerales están cambiando aceleradamente. Esto le sucede a Perú y a cualquier país minero. Entonces el desafío es claro: o nos dedicamos a hacer transformación de la minería o cerramos la actividad extractiva minera.

Estuve en Zambia hace dos meses y comprobé la presencia de una industria cuprífera extractiva muy desarrollada pero al mismo tiempo tienen una metalúrgica del cobre notablemente desarrollada. En Perú todavía no hemos hecho metalúrgica del cobre y hemos hecho muy poca metalúrgica de otros minerales. Este camino es inevitable pues de otro modo cesará la actividad extractiva, ya con costos bastante altos, pues no se puede subsidiar permanentemente una actividad que, aislada, no tiene viabilidad en el mundo.

En tercer lugar, está el tema de la **modernización industrial**. De todas maneras, Perú tendrá que seguir importando insumos y bienes de capital, si bien en menor escala, así como algunos bienes de consumo que no es lógico producir internamente. Por lo tanto, necesitará divisas, requerirá exportar. En un mundo de creciente competitividad, esto significa modernizar su industria y particularmente, su industria de exportación. Aquí queremos industrias muy modernas, capaces de competir sin problemas en el mercado internacional.

El cuarto tema es el de la **descentralización económica**. Perú es un país que concentra el 70% de su industria en Lima; de 20 millones de peruanos, 6 millones viven en Lima; todo el poder político, los mandos militares están en Lima. Queremos revertir esta situación, extremadamente injusta para los 14 millones restantes de peruanos; al costo, además, de elevadísimas deseconomías, tornando entonces económica y políticamente imperativo descentralizar la economía del país.

¿Qué estamos haciendo a este respecto?

Bueno, tenemos el Fondo de Inversión y Empleo que tratando con los nuevos proyectos, toca los temas de integra-

ción vertical, la reconversión industrial y la modernización. En lo referente a la descentralización, hemos establecido una serie de exoneraciones tributarias del 100% en algunos casos y hasta por 10 años para las nuevas industrias que se instalen fuera de Lima. Hay también otras reducciones para industrias que de Lima se trasladen fuera de la capital.

Lo que nos interesa es que la industria tenga una adecuada rentabilidad, para permitir su capitalización. Toda nuestra actividad se orienta a que la inversión productiva sea la más rentable, más rentable que la inversión financiera, más que la inversión en dólares.

### **Sobre la transformación del Estado**

Una política tan compleja, como la que he venido describiendo, exige un afinamiento muy claro y un liderazgo muy definido, requiere un Estado muy eficiente. Y en Perú, nuestro Estado no es eficiente.

Y no es eficiente, entre otras cosas, porque fue sometido a un abusivo proceso de desmantelamiento, particularmente en el período 1980-85, siguiendo nuevamente las recomendaciones de los organismos internacionales.

Tenemos un Estado burocratizado, con procedimientos obsoletos, con incapacidad gerencial por ausencia de cuadros, un Estado excesivamente centralizado. También estamos actuando sobre esto. Queremos un Estado moderno, descentralizado.

Hay aquí dos leyes fundamentales, aprobadas recientemente, que tienen que ver con la transformación de la estructura del Estado. Una de ellas es la Ley del Ministerio de Defensa, que aunque parezca muy particular es una pieza clave de la reformulación del Estado. Por primera vez en la historia del país, el poder civil es capaz de controlar y subordinar al poder militar.

La segunda importante es la Ley de Regionalización. En un país tan centralizado política y administrativamente como el Perú, esta ley representa un hito fundamental en la historia del país. En virtud de esta ley, se transfiere a los gobiernos regionales que se creen, con sus respectivas Asambleas Regionales, elegidas por voto popular, todas las responsabilidades administrativas de operación e inversión que tienen los ministerios, los cuales quedan sólo como órganos normativos a nivel central y como responsables de aquellos proyectos de inversión de carácter nacional.

Esto es una profunda transformación en la estructura del poder estatal. Esto significará necesidad de más cuadros en las provincias, necesidad de mayor gasto en las regiones, significa también que el Estado peruano descentraliza poder y eso es importante en el juego democrático.

Hay un tema adicional, sobre el que hay reflexión pero no decisión aún: es el traslado de la capital desde Lima hacia el Valle del Mantaro, que es el centro del país, un intento por volver a la esencia de la peruanidad, que son los Andes. Perú se organizó de la Costa hacia afuera, exclusivamente por necesidad de la transnacional, originalmente minera, que convirtió a yacimientos mineros en enclaves, utilizó vías férreas y definió a Lima y al Puerto de Callao como sus puntos de enlace con el exterior. Por eso, todo el poder económico, político y administrativo se concentró en Lima. Devolver la capital a la Sierra significa trasladar el poder, significa modificar las relaciones de dominación que tuvo una burguesía centrada en la capital, significa mirar hacia adentro del Perú.

La modernización del Estado tiene que ver con la **formación y retención de los cuadros técnicos**. En el Estado peruano, en julio de 1985, un Vice-Ministro ganaba \$US 180. Evidentemente esa suma, para los estándares peruanos, no alcanza a cubrir una semana y, con ese ingreso, ese Vice-Ministro no podía dedicarse con exclusividad ni motivarse por la función pública. En febrero de 1987 un Vice-Ministro gana \$US. 1.000, suma que aún no es competitiva con el sector



privado. Si queremos tener cuadros capaces, de muy alto nivel en la función pública, ésta debe ser pagada en condiciones competitivas con la actividad privada. hacia ello estamos apuntando en forma progresiva.

Otro gran tema es el manejo de la información. Resulta que nuestras estadísticas eran obsoletas, diseminadas y mal procesadas. Hemos creado lo que denominamos un **Sistema de Información para la Toma de Decisiones**, donde a través de procesamiento automatizado de datos, centraliza la información en diferentes unidades. De este modo, podemos tener automáticamente información y estadísticas sobre producto, ingreso, gasto y empleo.

La información es poder y, por tanto, contar con ella en el momento adecuado es vital para el manejo de la política económica. Hemos construido este sistema de información durante 18 meses, centralizado en Planificación y con subcentros, por ahora, en el Ministerio de Economía, en el Banco Central y en el Instituto Nacional de Estadística, y cuyo punto final es la Presidencia de la República, donde se construye una Sala de Decisiones, usando como insumo toda esta información procesada y trabajada.

### **Los principios de la política económica peruana**

Para terminar, quisiera referirme a los principios básicos que inspiran la política económica de corto y mediano plazo. En primer lugar, hemos optado por una planificación esencial y por una economía mixta. Queremos una sociedad que crezca, de un modo estable y redistribuyendo ingresos; hemos llegado también al convencimiento de una alianza necesaria con el capital nacional y, por supuesto, con el trabajador nacional. Entonces la **concertación económica** resulta el marco fundamental para establecer las relaciones entre los diversos grupos de la sociedad peruana. La concertación no es solamente diálogo, es también llegar a decisiones por consenso. Esto significa, probablemente, que demora más tiempo llegar a las decisiones pero serán más duraderas y más sólidas, a la larga, decisiones más meditadas.

El segundo principio es el de la **Independencia decisional**. Dependencia de decisiones significa dependencia de otros intereses no necesariamente coincidentes con el interés nacional. El país debe decidir autónomamente sobre sus grandes temas y esto va aparejado a otro dilema: **hacemos desarrollo sobre la base de nuestros propios recursos o no habrá desarrollo en el Perú.**

Cuando hablo de recursos, hablo de recursos financieros, humanos y materiales. Porque depender de recursos financieros, significa depender de otros intereses y estos intereses, a la larga, condicionarán nuestras decisiones.

Se afirma la necesidad del ahorro externo para el crecimiento nacional. Durante 1985 en Perú hubo desahorro externo y durante 1986 el ahorro externo fue cero. Nosotros proyectamos que en los próximos años, el ahorro externo será cero y Perú tendrá que batírselas con sus propios recursos. Esto significa, entre otras cosas, sobre el tema de la deuda externa, que tampoco tenemos por qué pagar aquello que no nos reportó beneficio, sobre todo cuando no tenemos capacidad de pago. Así es como hemos dicho que Perú no pagará más del 10% de sus exportaciones de bienes y servicios en lo referente a la deuda del Estado de mediano y largo plazo y lo venimos cumpliendo religiosamente.

¿Cuál es el tipo de crédito que nos interesa? Es el crédito de corto plazo que financia nuestro comercio exterior. Cuando nos hicimos cargo del poder, el nivel "outstanding" de la economía peruana, como dicen en los ámbitos financieros, era de \$US 250 millones. Hoy es de \$US 450 millones, es decir, el nivel de financiamiento de nuestro comercio exterior casi se ha duplicado en un año.

¿Cuál es el crédito que no nos interesa? Los créditos del Banco Mundial, por ejemplo y el Presidente del Perú anunció hace dos semanas que no le pagaremos al Banco Mundial, hasta que tengamos capacidad de pago.

A principios de año, empezamos a hacer cálculos y nos dimos cuenta que en nuestras transacciones con el Banco Mundial durante 1987, nos correspondía realizar una transferencia neta por \$US 35 millones. Es decir, en esa situación preferimos que no nos otorgasen ningún crédito pues así nosotros no les amortizamos y ahorramos \$US 35 millones. Así entonces Perú ha decidido no amortizar al Banco Mundial.

Pero hay otras razones que nos llevan a desestimar estos desembolsos del Banco Mundial. Son los créditos más caros que existen en el mundo porque las tasas de interés que nos cobran son del orden del 10%, muy por encima de cualquier crédito preferencial. Además, los costos de los proyectos acaban siendo inflados, mucho más allá de lo que costaría hacerlos con recursos nacionales. Esto es así porque estos préstamos exigen supervisión extranjera, contratación extranjera, diseños extranjeros, siempre con costos muy superiores a los nacionales. Pero no solamente exige estas cosas, sino que incluso termina comprometiendo a personal nacional. En efecto, cuando el gobierno busca reducir el componente importado de estos proyectos, porque desea sustituir importaciones, la burocracia se resiste fuertemente a ello pues sus intereses están en función de su pagador. De manera que este tipo de proyectos termina comprometiendo incluso las lealtades nacionales. Estas son distorsiones graves cuando se trata de manejar un país en condiciones externas e internas tan difíciles como las que enfrenta el Perú.

De manera que éstos son los principios básicos que dan forma a la política económica de Perú de corto y mediano plazo: la concertación como un vehículo de acuerdo nacional; la independencia decisional, para que las decisiones sean en función de nuestros intereses y el desarrollo, apoyado en nuestros propios recursos pues, les repito, **haremos el desarrollo sobre lo nuestro o no lo haremos nunca.** Y esto creo que es una verdad no solamente válida para el Perú sino seguramente válida para toda América Latina.

IMPRESO EN  CASILLA 20456  
LA PAZ-BOLIVIA TELEFONO 362049  
JUAN DE LA RIVA No. 1435

Este libro se terminó  
de imprimir el día  
19 de noviembre de 1987