

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

FLACSO - Biblioteca

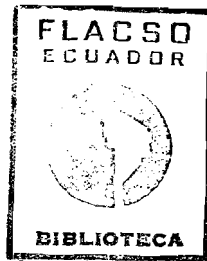
980
E88-111

REG.	17362
CUT.	15259
BIBLIOTECA - FLACSO	

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

IMPRESO EN  CASILLA 20436
LA PAZ, BOLIVIA TELÉFONO 562049
JUAN DE LA RIVA N° 1435

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia



INDICE

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

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?

$$(1) \quad \frac{\text{Ingreso de Divisas}}{X + Fk + lx + R} = \frac{\text{Salida de Divisas}}{Int + Am + U + M}$$

- X = Exportaciones
- Fk = Entradas de capital
- lx = 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 nítidamente 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 las 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 metalmeccánico 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 nitidamente 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 políticos 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.