

EL ESTADO DE LA CIENCIA ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA *

ALBERT FISHLOW

INTRODUCCIÓN

Han transcurrido ya más de treinta y cinco años desde que la Comisión Económica para América Latina publicó su extenso análisis del desarrollo económico de la región. Esa ocasión marcó la introducción formal de un enfoque económico estructuralista, enfoque que adquirió impulso y substancia durante los años cincuenta. Hacia fines de esa década el énfasis en materia de política que la Comisión había puesto en la industrialización encontró acogida en la mayor parte de los países latinoamericanos. Un consenso insólito tanto sobre el método de análisis como sobre la estrategia de desarrollo que dicha política implicaba se expandió por la región. La ortodoxia mantuvo su dominio sobre un pequeño grupo de economistas de una generación anterior adiestrados en la tradición europea. Aunque los organismos internacionales defendieron los principios de la economía universal durante los años cincuenta, los herejes estructuralistas mantuvieron su dominio en la región y hasta ganaron partidarios entre académicos extranjeros que simpatizaban con ellos.

Ese dominio sobre el pensamiento y la política no sobrevivió la crisis del modelo de sustitución de importaciones a fines de los años cincuenta y principios de los sesenta. La depresión económica en la región fue severa. Según se indica en el informe de la Comisión sobre el periodo de posguerra: "Esta tendencia descendente se hizo más gene-

* Publicado en *Revista Latinoamericana Económica y Social*, núm. 5, 1er. semestre de 1985.

ral después de 1955 y a fines de los años cincuenta había conducido al estancamiento en muchos países latinoamericanos y, en algunos, a la reducción de los niveles absolutos del ingreso per cápita real" (CEPAL, 1965:1). Los intentos que se hicieron para ajustar las políticas estructurales no tuvieron mucho éxito. Incluso la movilización de recursos externos oficiales, primero por intermedio del Banco Interamericano de Desarrollo recién fundado, y luego al amparo de la Alianza para el Progreso, no dio la solución. Tampoco hubo una nueva ronda de innovaciones intelectuales que adaptara la doctrina estructuralista a las nuevas realidades.

En su lugar, el estructuralismo fue objeto de ataque cada vez más por lo inadecuado de su diagnóstico. El reformismo, debido a su contenido redistributivo, despertó cada vez más una intensa reacción política que fue reforzada por la evolución desfavorable de los agregados económicos. La oposición conservadora pidió que hubiera más economía ortodoxa y menos engrandecimiento del Estado. A nombre de la libertad privada, y el anticomunismo, gobiernos militares reemplazaron a los líderes civiles de Brasil y Argentina a mediados de los años sesenta y prometieron poner fin a la inflación y dar comienzo a un crecimiento económico sano.

Al mismo tiempo, la izquierda aumentó sus críticas a la doctrina estructuralista. Estas críticas reflejaban la frustración causada por la ejecución inadecuada e incompleta de reformas de largo alcance, lo mismo que por los recalcitrantes problemas de balanza de pagos que la sustitución de importaciones no había resuelto. Estas críticas tomaron cuerpo en una perspectiva de dependencia que simultáneamente rechazó la nueva ortodoxia económica y la nueva represión política. Como el estructuralismo, el enfoque de dependencia se inspiró en el análisis histórico y la experiencia regional. Pero también fue más amplio en su descripción de la sociedad capitalista de la periferia y bastante pesimista sobre las perspectivas del desarrollo.

La siguiente divergencia significativa en materia de análisis económico fue en gran parte producto de las nuevas circunstancias de los años setenta. La conmoción petrolera de 1973-1974 cuadruplicó el precio del petróleo e introdujo un periodo de mayores entradas de capital y de condiciones económicas internacionales más variables. Mientras que en algunos países, principalmente Brasil, estos acontecimientos llevaron a un resurgimiento de la sustitución de importaciones, en otros, como Chile y Argentina, el monetarismo internacional

ganó terreno a expensas de la ortodoxia tradicional. No sólo tuvo importancia el dinero, sino que el crédito interno se convirtió en el factor determinante de la balanza de pagos.

Este enfoque económico eventualmente cayó víctima de la Gran Depresión latinoamericana de principios de los años ochenta, incluso en Chile, donde sus partidarios se conservaban más fuertes. Con todo, el mismo enfoque monetario forma parte de los programas de estabilización del Fondo Monetario Internacional (FMI), que ahora se encuentran prácticamente en todos los países de la región. Tales conjuntos de medidas son por necesidad más eclécticos que teóricamente puros, pero también hacen del manejo del crédito interno el instrumento central para tratar el desequilibrio externo.

Si bien el punto de vista del FMI ahora influye en las políticas de estabilización de corto plazo de la región, un enfoque de largo plazo es casi tan poderoso. Esta estrategia con un enfoque hacia afuera preconiza las ventajas de una orientación dirigida a las exportaciones y al sector privado. Se arguye que la fijación de precios correctos es condición necesaria y suficiente para que el comercio internacional se convierta en un motor confiable de crecimiento y desarrollo. La estrategia, adaptada del modelo que ha tenido éxito en Asia Oriental, es una inversión completa del enfoque estructurado de sustitución de importaciones con participación estatal, nativo de América Latina.

En esta forma, el pensamiento de la región en materia de desarrollo se ha fragmentado después del predominio inicial de estructuralismo hace tres décadas. Con todo, bajo el impulso de la crisis actual, y a pesar de que continúa un debate sano sobre política económica en muchos países, también es posible percibir señales de una nueva convergencia. Para comprender los antecedentes de este punto de vista que está surgiendo, comienzo con los aspectos característicos de cuatro modelos que han dominado el pensamiento económico latinoamericano por toda una generación: estructuralismo, dependencia, monetarismo internacional y crecimiento inducido por las exportaciones.¹ Destaco cuatro cuestiones sobre las cuales el pensamiento económico latinoamericano se expresa con voces cada vez más convergentes. A

¹ Dado que estas consideraciones son necesariamente breves, me limito a asuntos de comportamiento agregado más que a la amplia literatura sobre temas específicos como organización industrial, migración y mercados de trabajo, instituciones financieras, etcétera. Debido a que mi principal preocupación es la base teórica para la política económica antes que la historia del pensamiento; también deliberadamente, no me detengo en las contribuciones individuales de muchos autores, latinoamericanos y de otros países.

manera de conclusión, extendiendo el examen a la economía política de la estrategia de desarrollo.

ESTRUCTURALISMO ²

El estructuralismo modificó en tres aspectos importantes el modelo ortodoxo de crecimiento económico con pleno empleo impulsado por la acumulación de capital. Uno fue la especificación del equilibrio macroeconómico, El segundo fue la caracterización de las relaciones microeconómicas subyacentes. El tercero fue la definición del papel del Estado.

La novedad macreconómica central fue la de prestar atención a las limitaciones impuestas por la disponibilidad de divisas. El acceso a las divisas, más que al ahorro interno, fue el factor crítico determinante del crecimiento económico en los países de la periferia. Para estos países, los ingresos derivados de las exportaciones podrían ser insuficientes para comprar las importaciones indispensables de las que dependía el crecimiento continuo. La reasignación de recursos hacia el sector de exportación no sería de ayuda necesariamente ya que los productos primarios enfrentaban una demanda inelástica, con respecto tanto a los precios como al ingreso. Depender del comercio para obtener productos industriales a través de la intermediación de exportaciones de productos básicos podría por lo tanto ser menos eficiente que desarrollar un sector manufacturero interno. Las ventajas comparativas estáticas que señalaban una especialización en productos primario sera una guía inadecuada para alcanzar la eficiencia dinámica.

Además de proporcionar la oportunidad para utilizar ahorro interno potencial, la estrategia de la industrialización tenía un atractivo adicional. El sector manufacturero era considerado como el sector que incorporaba tecnología avanzada y en proceso de avance. Las ventajas de una mayor productividad podían absorberse y hacerse independientes de la evolución adversa de los términos de intercambio; al contrario de las expectativas de la teoría clásica basadas en los rendimientos decrecientes, se invocó la experiencia histórica para demostrar que los términos de intercambio de productos primarios estaban deteriorándose en lugar de mejorar. Más adelante se agregaron las

² Para el análisis del estructuralismo latinoamericano, véase, entre otros, a Alberto O. Hirschman (1961, 1968) y Werner Baer (1972).

virtudes de la capacidad tecnológica nativa y el mejoramiento de la fuerza laboral como fuentes de economías externas adicionales que justificaban la prioridad que se daba al sector industrial.

Si se deseaba lograr este resultado, sin embargo, era necesario establecer barreras a las importaciones que competían. La función de la política comercial no fue la de equilibrar temporalmente la balanza de pagos, sino la de reestructurar permanentemente los precios relativos internos en favor del sector industrial. La relación de intercambio interna sesgada en contra del sector de exportación fue el medio de dirigir un superávit agrícola hacia la inversión industrial. En aquellos casos en que no se podían aplicar impuestos directamente, las distorsiones del mercado estaban destinadas a cumplir esa función. Esa distorsión se extendió a una estructura arancelaria diferenciada. Mientras que los productos competitivos debían quedar excluidos, los insumos importados complementarios debían ser subsidiados. Como resultado, la inversión necesaria para producir internamente los sustitutos de las importaciones podía hacerse más rentable.

A nivel microeconómico, el estructuralismo destacaba las discontinuidades e imperfecciones. El sector agropecuario fue señalado como un punto de estrangulamiento importante. Los precios relativos se consideraron ineficaces en la reasignación de recursos, debido a la tenencia concentrada de la tierra y a la tecnología atrasada adoptada en respuesta a una mano de obra artificialmente barata atada a la tierra. Ese sistema de tenencia de la tierra heredado del pasado constituyó así un obstáculo para el suministro de alimentos que necesitaba una mayor fuerza laboral urbana, ya que estaba mejor adaptado para las exportaciones primarias, tradicionales.

También se identificaron otras limitaciones del mercado. La falta de coordinación en las primeras etapas de la industrialización significó que las oportunidades de inversión en el sector industrial no siempre serían aprovechadas por inversionistas ansiosos de lograr utilidades. Dado que se concedieron privilegios especiales a los productores privados para estimular la inversión, su posición protegida alentó la fijación de precios más altos en lugar de mayor competencia. Aparte de las imperfecciones, existió la extraordinaria lentitud en la reacción del sector privado. Así por ejemplo, no se podía confiar en que los ahorristas privados respondieran a los incentivos de las tasas de interés para expandir el acervo de fondos disponibles para la acumulación de capital.

Estas condiciones macro y microeconómicas militaron a favor de una presencia fuerte del Estado. Se pidió al Estado que definiera y ejecutara activamente una estrategia económica, en lugar de aceptar la función pasiva preconizada por Adam Smith en *La riqueza de las naciones*. Esa fue una tercera desviación decisiva de la economía estructuralista. El desarrollo era consecuencia de la política, no una evolución natural. La visión general del Estado debería substituir la orientación emanada de los mercados imperfectos. La planificación consciente y comprensiva era conveniente. El Estado debía gobernar la acumulación de capital, tanto para infraestructura como para grandes proyectos industriales. El Estado debía operar las empresas públicas en actividades que estaban más allá de la capacidad de los empresarios privados. El Estado debía reformar y regular al sector privado.

El estructuralismo fue una teoría latinoamericana de desarrollo a largo plazo. Incidentalmente, el estructuralismo también fue una teoría macroeconómica de corto plazo que negó la eficacia de las políticas, fiscal y cambiaria ortodoxas para combatir la inflación. La reducción en la demanda nominal induciría reducciones primordialmente en la producción, no en los precios. Un crédito más restringido y tasas de interés más altas servirían solamente para que las firmas las trasladaran a los precios, aun en circunstancias en que la escasez de capital de trabajo las obligara a restringir la producción. Un menor gasto del gobierno no daría lugar a una mayor participación de firmas privadas, sino que llevaría a una contracción de la inversión complementaria y en esa forma, a una caída de la producción agregada. La devaluación no corregiría el desequilibrio de la balanza de pagos al estimular más exportaciones y menos importaciones, sino resultaría simplemente en un avivamiento de la inflación interna.

El estructuralismo fue menos explícito sobre lo que se podría hacer a corto plazo para compensar las inevitables sacudidas, internacionales e internas, a que estaban sujetas las economías en desarrollo. Se podrían invocar las reformas y los cambios estructurales para el desarrollo a largo plazo, pero con menos poder persuasivo para el corto plazo. Lo que surgió fueron dos reacciones compatibles. La primera fue una mayor tolerancia oficial a la inflación en América Latina que en otras regiones del mundo, tolerancia que tenía sus bases no solamente en los principios del estructuralismo sino también en la larga experiencia del siglo XIX con tipos de cambio inconvertibles. La segun-

da fue una mayor dependencia de los controles de precios y otras prácticas para reprimir la inflación cuando ésta amenazaba otros objetivos. Eso disfrazaba los síntomas, pero no la realidad del desequilibrio interno.

El estructuralismo encontró acogida en la gran mayoría de los países latinoamericanos durante los años cincuenta. Era un diagnóstico que parecía estar de acuerdo con la experiencia de los años treinta y los cuarenta. Cuando los países aplicaron controles al comercio y restricciones cambiarias en respuesta a la crisis de la Gran Depresión y a la vez expandieron la demanda interna, el resultado fue una recuperación rápida encabezada por el sector industrial. Las escaseces de la época de guerra dieron lugar a que se produjera nueva capacidad manufacturera y a que se continuara protegiendo la antigua. En contraste, las reservas de divisas acumuladas como consecuencia de los superávits de exportaciones obtenidos durante el conflicto se evaporaron rápidamente cuando terminaron las hostilidades y se regresó a un comercio internacional más libre. Pronto se presentó una escasez del dólar y una menor capacidad para importar, y fue evidente que Estados Unidos no se proponía hacer nada al respecto, al menos en el caso de América Latina. El Plan Marshall para Europa demostró ampliamente cuáles eran las preocupaciones y prioridades de Estados Unidos. América Latina fue forzada a valerse por sí misma y se le aconsejó que confiara en los flujos de capital privado para hacerlo.

En tanto el análisis económico parecía cierto, especialmente si se descontaba la época de auge de los precios de los productos básicos de la guerra de Corea, sus implicaciones políticas también atraían a las élites modernizantes. El estructuralismo aumentó el poder y el prestigio de los industrialistas urbanos *vis-á-vis* la oligarquía rural. No solamente se gravaron implícitamente las exportaciones de productos primarios con las políticas comerciales y cambiarias, sino que el patrón desigual de tenencia de la tierra fue atacado directamente como barrera que se oponía a la continua expansión del sector industrial.

Si bien los intereses creados en el sector agropecuario pudieron prevalecer contra la reforma agraria, como ocurrió en la mayoría de los países, fueron presa más fácil del favoritismo relativo que se mostró hacia la industria. La inclinación industrial también atrajo a nuevos líderes políticos deseosos de aumentar su autoridad. Por un lado, un programa de expansión manufacturera era más fácil de llevar a cabo y producía un efecto público más evidente que un esfuerzo descentra-

lizado para aumentar la productividad agropecuaria. Por otro lado, el atractivo nacionalista de lograr una mayor autosuficiencia fortalecía la capacidad para desviar las presiones en materia de salarios que ejercían los trabajadores urbanos que deseaban mejorar su posición.

La estrategia de substituir importaciones, por lo tanto, se prefirió ampliamente a la alternativa de dar nuevamente las riendas al mercado internacional y a los intereses agropecuarios que se beneficiaban de él. No era un modelo que durara, o pudiera durar, mucho tiempo. Provocaba distorsiones con el fin de inducir las respuestas deseadas, pero no daba campo adecuadamente a las consecuencias indirectas, indeseables, de la intervención. Tres de ellas son especialmente importantes: el desequilibrio progresivo de las transacciones externas; el desequilibrio sectorial cada vez mayor, y el riesgo inflacionario de un crecimiento más rápido.

La paradoja central de la sustitución de importaciones —preconizada porque capacitaba a los países para escapar de la limitación impuesta por la disponibilidad de divisas— es su tendencia a ocasionar una vulnerabilidad aún mayor en materia de divisas. En primer lugar, los tipos de cambio sobrevaluados influyen adversamente en la oferta de futuras exportaciones. Al comienzo, era posible gravar al sector agropecuario debido a que la oferta era inelástica en el corto plazo, pero después los productores se ajustaban apartándose de los cultivos de exportación. En esa forma evitaban el impuesto y contribuían al estancamiento de las exportaciones. En realidad, la sustitución de importaciones tuvo tanto éxito en América Latina solamente debido a que inicialmente se llevó a cabo durante un periodo de precios de los productos básicos desusadamente favorables, inducidos por la guerra de Corea; el resultado fue la obtención de ganancias no esperadas que podían ser gravadas sin que hubiera efectos desfavorables en la balanza de pagos, lo cual permitió que se prolongara la viabilidad de la estrategia.

En segundo lugar, la sustitución de importaciones producía una mayor dependencia de otras importaciones al mismo tiempo que se desalentaban las exportaciones. A medida que las importaciones competitivas se iban produciendo progresivamente en el país, las importaciones complementarias que quedaban se volvían cada vez más esenciales. La interrupción en su abastecimiento perjudicaría la producción doméstica. Además, una vez que los países superaban la fase inicial

de la sustitución de importaciones, y muchos lo habían logrado a principios de los años cincuenta debido a su industrialización anterior, las necesidades de importaciones complementarias bien pudieron comenzar a aumentar.

Los problemas de balanza de pagos resultantes en los años cincuenta fueron solucionados en parte con inversión directa extranjera. Los ingresos en la cuenta de capital ayudaron a compensar el estancamiento de las exportaciones y la resistencia a comprimir las importaciones. Había una ventaja adicional. La inversión extranjera en el sector industrial la capacitaba para usar tecnología avanzada a fin de producir los bienes modernos que se encontraban en mayor demanda en los centros urbanos en crecimiento. La importancia de la inversión extranjera, y el papel cada vez más fundamental que estaba obligada a jugar, fue una consecuencia no esperada, e irónica, de la estrategia preconizada sobre la base de la autosuficiencia interna.

Los esfuerzos para promover nuevas exportaciones también pueden haber ayudado a cerrar la brecha de pagos, pero pocos países estaban preparados para llevar eso a cabo. Algunos experimentaron con tipos de cambios múltiples que favorecían las exportaciones no tradicionales al mismo tiempo que gravaban los productos tradicionales. En su conjunto, estas iniciativas no alcanzaron el éxito que se esperaba. Esto sucedió en parte debido a que la oferta interna no respondió a los modestos incentivos que se otorgaron y que no alcanzaron a constituir el compromiso firme de hacer la promoción de las exportaciones. Los países latinoamericanos también encontraron obstáculos internacionales. Aunque el comercio mundial reanudó su rápido crecimiento en los años cincuenta, tenía una nueva orientación hacia el intercambio de productos manufacturados entre los países industriales más bien que hacia los viejos patrones del comercio Norte-Sur. Los precios de los productos primarios declinaron de sus puntos máximos que habían alcanzado durante la guerra de Corea. Mientras que las exportaciones de todos los países en desarrollo importadores de petróleo aumentaron en volumen a una tasa del 5% anual entre 1955 y 1963, su poder adquisitivo real aumentó solamente en 2% por año. Los países latinoamericanos no fueron totalmente idiosincráticos en su creencia constante en la sustitución de importaciones.

Además de los problemas de balanza de pagos, las políticas de sustitución de importaciones ocasionaron serios desequilibrios sectoriales. Se puso énfasis en la producción industrial a expensas de la produc-

ción agropecuaria, con tres consecuencias. Primero, la producción de alimentos no mantuvo el paso de la demanda urbana. Sin embargo, la preocupación por la inflación, y los costos de los salarios urbanos que estaban aumentando, impidieron que los precios relativos reflejaran, y posiblemente, corrigieran esa inconveniencia. En cambio, los ingresos urbanos se beneficiaron en relación con los ingresos rurales, lo cual afectó adversamente la igualdad de la distribución del ingreso. Segundo, la industria de uso intensivo de capital absorbió cantidades más pequeñas de fuerza laboral que lo que el rápido crecimiento de la población y la migración a las ciudades estaban haciendo disponible. El otro lado del modernismo y de la alta productividad del trabajo fue un gran número de empleos de baja remuneración. Tercero, las metas físicas dominaban las consideraciones de eficiencia. Era más importante construir y operar una planta siderúrgica que calcular su ventaja comparativa. Los aspectos en materia de costo de oportunidad se menoscabaron y la simple sustitución de importaciones se destacó, como si la prima sobre las divisas fuera infinita.

El tercer desequilibrio básico de la sustitución de importaciones fue el fiscal. A medida que los recursos reales iniciales transferidos del sector agropecuario comenzaron a disminuir, se pidió cada vez más al Estado que subsidiara las inversiones continuas en la industria con la base de sus propios recursos. Los reembolsos y las exenciones tributarias, lo mismo que la capacidad limitada para imponer y recaudar nuevos impuestos, limitaron los ingresos. Al mismo tiempo, los gastos se estaban expandiendo rápidamente para satisfacer las necesidades de la estrategia de industrialización. El gobierno aumentó su participación en la economía, no sólo para proporcionar insumos de capital complementario, sino también para absorber el desempleo urbano potencial. El gobierno fue el empleador de última instancia. El déficit fiscal reflejó una creciente disparidad entre los compromisos y los recursos disponibles para satisfacerlos.

La monetización de este déficit fue el preludio a la inflación por exceso de demanda. Los aumentos de precios generaron un impuesto de inflación que ayudó a financiar las más altas y cada vez mayores tasas de inversión. Pero la inflación en aumento, a su turno, agravó el problema externo al sobrevaluar aún más el tipo de cambio, lo cual limitó el apetito de los empresarios del sector privado para hacer inversiones productivas. Los trabajadores, también pronto reconocieron los menores salarios reales que eran la consecuencia de la incapacidad

de los pagos nominales para mantener el ritmo de la inflación. Por otra parte, los intentos que se hicieron para desacelerar el proceso inflacionario produjeron declinaciones en la producción sin que hubiera un progreso paralelo en reducir los aumentos de precios. La inflación se convirtió entonces en un fenómeno empujado por los costos e insensible a los esfuerzos para reducir la demanda. En último análisis, sin capacidad para imponer impuestos y para restringir el consumo, el Estado podía jugar el papel de acumulador de capital solamente estimulando la inflación.

Al lado de las ganancias en la producción industrial, por lo menos en los países más grandes, surgió una crisis en la sustitución de importaciones en la última parte de los años cincuenta. Fue especialmente grave para los países más pequeños; para ellos dejar de acomodarse a las reglas del mercado fue más costoso. Pero para todos, los resultados favorables del crecimiento estaban empañados de dificultades que no se habían podido prever completamente. Los encargados de las políticas económicas, comprometidos con una determinada visión de la realidad, fracasaron en modificar la estrategia en el curso del tiempo a medida que la ejecución de sus reformas básicas se hizo más problemática y las consecuencias económicas indirectas se hicieron más negativas.

Eventualmente, los estructuralistas reconocieron la necesidad de ampliar las políticas seguidas, si no la de alterar el diagnóstico que servía de base. Se presentaron tres alternativas:

Una fue la sustitución de importaciones sobre una base regional. El comercio más libre entre los países latinoamericanos podría promover la desviación del comercio para las importaciones competitivas y aumentar las divisas disponibles para las importaciones complementarias procedentes de los países industriales. Siempre que hubiera un crecimiento del comercio recíproco, los países podrían expandir sus importaciones y exportaciones regionales en una forma equilibrada, aliviar las limitaciones en materia de divisas y beneficiarse de una mayor especialización. La teoría no resultó en la práctica. Los países grandes podían vender manufacturas a los países más pequeños, pero de cualquier manera lo que exportaban eran productos primarios; lo que sucedió simplemente fue que alteraron la fuente de sus ingresos en lugar de sus cantidades. Los países grandes no veían con buenos ojos la competencia entre ellos. A pesar del apoyo político a nivel presidencial, y del éxito alcanzado en la obtención de respaldo por

parte de Estados Unidos, la idea de un mercado común nunca llegó a ser una solución relevante.

Una segunda opción fue las nuevas corrientes de capital oficial para complementar los ingresos del gobierno y aliviar la escasez de divisas. Esa política condujo al establecimiento del Banco Interamericano de Desarrollo y más tarde fue parte central de la Alianza para el Progreso. Pero esa política también encontró sus tropiezos. Al comienzo, hubo malentendidos acerca de la cantidad de dinero público disponible y sus condiciones. Más adelante, los cambios en las metas de la Alianza convirtieron los objetivos estructuralistas en inelejables para el apoyo financiero.

La tercera opción fue más radical. Los que la preconizaban achacaban la crisis de la sustitución de importaciones a la timidez de su ejecución. Se había dado peso al sector privado y no suficiente al sector público. Se había dado mucha atención a las limitaciones de la balanza de pagos y no suficiente a la reforma estructural. Esa situación fue la precursora de la perspectiva de dependencia. Esa transición tuvo lugar rápidamente una vez que los gobiernos reformistas pasaron a otras manos, como ocurrió en muchos casos.

La opción que prevaleció fue otra, Brasil y Argentina retornaron a una mayor ortodoxia económica bajo el tutelaje de regímenes militares a mediados de los años sesenta. Con todo, debido a que la industrialización ya había dejado su marca, no había la alternativa de regresar al *status quo* anterior. En su lugar, las características que distinguieron la ortodoxia latinoamericana en los años sesenta fueron la estabilización a corto plazo por medio de instrumentos monetarios y fiscales, y una mayor dependencia en las señales de los mercados internacionales para el largo plazo. El crecimiento tomó prioridad sobre consideraciones de orden distributivo. Las reformas podían esperar, a menos que fueran esenciales por razones de eficiencia y acumulación.

El modelo burocrático-autoritario fue más novedoso en sus aspectos políticos que en sus aspectos económicos. No fue la promoción de exportaciones, al estilo asiático. No fue monetarismo, bien sea de la variedad nacional o de la posterior variedad internacionalista, a pesar de que se dio más atención a la política monetaria y a las tasas de interés de lo que había sido el caso anteriormente y mucho más a los mercados financieros. No fue una reorientación hacia la agricultura y la producción primaria que siguiera la ventaja comparativa de los recursos naturales. Sobre todo, no fue un regreso a la preeminencia

del sector privado con la participación del gobierno en la economía severamente limitada. La economía del populismo posterior a la sustitución de importaciones, que tuvo su mayor prominencia en Brasil pero tuvo vestigios en otras partes, fue, en breve, capitalismo estatal que no alteró radicalmente el marco de la sustitución de importaciones que había heredado. La ortodoxia buscó, en cambio, en un contexto internacional más favorable, remediar alguno de los excesos de su antecesor.

TEORÍA DE LA DEPENDENCIA ³

Basada en un método histórico-estructural, la teoría de la dependencia es más una contribución al análisis sociopolítico que un modelo económico. Su originalidad se deriva del uso de una posición dentro del sistema internacional como factor determinante del comportamiento de clase. Ganó terreno en los años sesenta en respuesta a las deficiencias de la teoría de modernización lo mismo que a las limitaciones observadas en la industrialización a base de sustitución de las importaciones. La teoría de la dependencia surgió en fuerte oposición a la resurgencia de la ortodoxia y su orientación externa.

Tres proposiciones económicas forman parte integral de la perspectiva de dependencia. Una es el principio de intercambio desigual. La segunda las consecuencias adversas de la inversión privada extranjera. La tercera es la desarticulación de la economía capitalista de la periferia debido a su patrón de consumo sesgado copiado del de los países industriales avanzados.

El intercambio desigual proviene directamente, dentro de una teoría laboral marxista del valor, de las grandes disparidades salariales entre economías desarrolladas y en desarrollo. Los salarios bajos reducen artificialmente los precios de las exportaciones producidas en los países en desarrollo, lo cual beneficia a los compradores más bien que a los vendedores. La idea básica es familiar. Se puede presentar en términos neoclásicos como una división desfavorable de las ventajas del comercio, bien sea que es el resultado de exceso de oferta laboral o de alta elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones. El comercio entonces puede empobrecer en lugar de enriquecer. Permanecer en la economía internacional es un error en tales condiciones. Solamente los

³ Para reciente estudio de la teoría de la dependencia ver Gabriel Palma (1978).

grupos elitistas pueden obtener ventajas, que es la forma como el análisis de dependencia explica la larga persistencia de estas relaciones comerciales desventajosas.

Los mercados de capital abiertos refuerzan los costos de los mercados de bienes abiertos. La inversión directa proporciona la oportunidad de que las firmas multinacionales persigan su estrategia global a expensas de los intereses nacionales. Hay un conflicto en lugar de una coincidencia de interés, en el que prevalece el mayor poder de la empresa extranjera, con la colaboración de ciertos sectores nacionales. El capital extranjero, se arguyó posteriormente, típicamente se asociaría con el capital nacional, o el propio Estado, para perseguir sus fines. El análisis de la dependencia percibió la falla fundamental de la política de sustitución de importaciones, aunque disfrazada con vestimenta nacionalista, como la concesión de tratamiento favorable a las firmas extranjeras. Hay algo más que la obtención de ganancias estáticas: los dependistas creen que no puede haber desarrollo autónomo mientras la tecnología sea suministrada externamente en lugar de ser creada en forma nativa.

La tercera característica del crecimiento capitalista dependiente es su calidad desigualadora. La producción industrial puede crecer más bien que estancarse, pero sólo como resultado de la concentración del ingreso que apoya la demanda por bienes modernos. Pero las necesidades básicas no se satisfacen para gran parte de la población que carece de empleo y demanda efectiva. El crecimiento agregado puede sostenerse, pero sólo a expensas de una distribución del ingreso desigual y posiblemente cada vez más desigual. Los puntos de estrangulamiento externo son primordialmente consecuencia del alto contenido importado de dicha estructura de consumo y producción distorsionada, más que de la insuficiencia de las exportaciones.

La teoría de la dependencia ha sido fuertemente criticada por lo inadecuado de su interpretación del desarrollo económico latinoamericano en el siglo XIX.⁴ Este debate no se reanuda aquí. Lo que es más relevante para nuestros propósitos es la duda arrojada por el éxito que han tenido en la época actual los países del Asia Oriental sobre la perspectiva de dependencia. Las declaraciones acerca de los efectos inevitablemente adversos del comercio y los flujos de capital internacionales en América Latina requieren calificación. La crisis de la deuda latino-

⁴ D. C. M. Platt (1980). Véase también el comentario de S. Stein y B. Stein y la respuesta de Platt en la misma edición.

americana se levanta en contraste al crecimiento continuo de muchas de las economías del Asia Oriental. Además, Corea y Taiwán han visto mejorar la distribución del ingreso. Los modelos económicos que parecen describir a la región también deben ser confrontados con la experiencia comparada.

Lo que yo quiero descartar aquí, sin embargo, es el lugar especial del vínculo distribución del ingreso-consumo-producción dentro de la perspectiva de la dependencia. Si bien ese vínculo es parte implícita de la doctrina estructuralista, una mayor elaboración fue dejada en manos de los críticos del enfoque dependista.

Aunque teóricamente buena, la relación descansa por último en la sensibilidad cuantitativa de la estructura del consumo a la distribución del ingreso, el efecto consiguiente en el comercio exterior y el crecimiento de la productividad innato al patrón de producción resultante. Se han recogido relativamente pocas pruebas en favor de efectos benéficos muy grandes.⁵ Los intentos de atribuir el gran incremento de la producción industrial de Brasil a fines de los años sesenta y comienzos de los setenta a un deterioro en la distribución del ingreso no han sido persuasivos. Ni en el Chile de Allende ni en la Nicaragua sandinista, donde la teoría se puede, en cierto sentido, considerar como que fue aplicada positivamente, las experiencias hacen válidas completamente las expectativas. Los cambios en la distribución del ingreso y una orientación hacia la satisfacción de las necesidades básicas no alivió el problema de balanza de pagos; por el contrario, vinieron acompañados de un aumento en el déficit de comercio. Una demanda excesiva y continua de muchos bienes de consumo no se podía satisfacer con una estructura de producción que no podía responder a los precios, y la inflación, abierta y reprimida, se aceleró. Si bien estos experimentos han sido de duración limitada, y han estado influidos adversamente por presiones políticas externas, y por lo tanto difícilmente pueden ser decisivos, los problemas de manejo económico encontrados sí nos dicen algo acerca de la validez de las posiciones teóricas que le sirven de base.

El énfasis en patrones de consumo influidos por la distribución del ingreso y el efecto demostración de factores internacionales compensa la atención inadecuada dada a las necesidades de capital y a los factores determinantes del cambio tecnológico. Conduce a una falsa con-

⁵ Ver, por ejemplo, R. Berry (1981), y otros estudios de casos citados. Para un excelente análisis reciente de Brasil, ver R. Bonelli y P. Vieira de Cunha (1983).

fianza en la capacidad para liberarse de las limitaciones de balanza de pagos sin un aumento en las exportaciones. Hace que la meta de mejorar las situación de los pobres sea compatible con demasiada facilidad con la acumulación y el crecimiento continuo. De igual manera que la teoría de la modernización se vio forzada a aprender que no todas las cosas buenas llegan a la vez, es posible que los analistas de la dependencia exageren la compatibilidad de los objetivos deseados de mayor igualdad y de crecimiento autónomo sostenido a través de un estilo de desarrollo orientado hacia adentro.

EL MONETARISMO INTERNACIONAL ⁶

El monetarismo internacional, como muchas innovaciones teóricas de la economía moderna, es un redescubrimiento de los clásicos, en este caso, el mecanismo de flujo de especies de David Hume. En sus proposiciones fundamentales se subrayan las limitaciones impuestas por la integración a la economía mundial; en este sentido, hay una aceptación compartida con la teoría de la dependencia del papel clave de las interrelaciones internacionales. En su forma más simple, son suficientes tres proposiciones —dos de ellas de comportamiento. La primera es la ley de un precio: en todos los países los mismos bienes cuestan lo mismo (teniéndose en cuenta la pequeña barrera natural de los costos de transporte y la barrera no natural y potencialmente muy grande de las restricciones al comercio). En una concepción más agregada, éste es el supuesto de la paridad de poder adquisitivo: la tasa de inflación interna es igual a la inflación mundial más la depreciación del tipo de cambio. El segundo supuesto es la existencia de una relación estable entre la demanda de dinero y el ingreso. Esto asegura que los cambios en la oferta monetaria se reflejan en los gastos y la determinación del ingreso. La tercera ecuación necesaria para solucionar el modelo es una indentidad monetaria: la oferta monetaria nacional es igual a la suma de las reservas internacionales y el crédito interno.

Así, en un mundo de precios y salarios flexibles y de tipos de cambio fijos —es decir el patrón oro— la oferta monetaria es endógena y se corrige por sí misma. El exceso de crédito interno crea demanda in-

⁶ El FMI ha elaborado una colección de ensayos sobre el enfoque monetario a la balanza de pagos (1977). Ver también M. Whitman (1975).

terna, un nivel más bajo de exportaciones, y una eventual pérdida de reservas. Ésta eventualmente contrae la oferta monetaria, y en esa forma corrige el aumento inicial en la demanda y los precios y restaura el equilibrio del comercio. Los arreglos monetarios son una superestructura. La tasa real de crecimiento está determinada por la acumulación de capital que le sirve de base. La demanda es manejada automáticamente por medio de los cambios en la oferta monetaria y estos son suficientes para corregir problemas temporales en la balanza de pagos. Si por ejemplo, caen los precios de las exportaciones y disminuyen los ingresos, entonces se pierden reservas, se contrae la oferta monetaria, caen los precios y los salarios internos, y se logra un nuevo equilibrio de pleno empleo compatible con la balanza externa. El ingreso real es más bajo como resultado del cambio exógeno en los términos de intercambio, pero eso no puede evitarse.

Para la economía pequeña por lo tanto, el papel de la política es el de dictar la apertura hacia el exterior y la flexibilidad de precios. Los aranceles deben eliminarse sustancialmente, y en esta forma se quitan los impedimentos a la igualación internacional de los precios, y se estimula una reasignación de recursos compatible con las ventajas comparativas. Además, deberá limitarse el alcance del sector público con el fin de asegurar la mayor latitud a las decisiones privadas, y sus ingresos y gastos deben mantenerse en equilibrio, a fin de evitar que los déficit del gobierno tengan primacía sobre el crédito interno. Por último, la inversión y los préstamos extranjeros deben ser bienvenidos para compensar la escasez relativa de capital nacional y para hacer que las tasas de interés internas tengan paridad con los niveles internacionales. La deuda extranjera, si ha sido contratada privadamente, no debería causar problema debido a que está determinada por un cálculo de utilidades; y no es inflacionaria debido a que la mayor demanda interna está acompañada de una mayor oferta de importaciones. Si las salidas de capital son excesivas, bien pronto habría pérdida de reservas, lo cual automáticamente reduciría la demanda interna, y reduciría el déficit de la cuenta corriente. La balanza de pagos global es la última prueba de lo adecuado de la política interna, y la evolución de las reservas simultáneamente indica y pone en ejecución los ajustes necesarios.

Los lectores reconocerán la teoría, no solamente como un caso ideal de libro de texto, sino como la inspiración de la estrategia de estabilización y desarrollo de los países del Cono Sur a finales de los años

setenta. El objetivo de la aplicación inicial fue el de reducir la inflación interna. La manera de lograrlo fue mediante ajustes decrecientes, predeterminados, del tipo de cambio, utilizando la ley de un precio. La forma de mantener baja la inflación, una vez que había caído, fue la de adoptar un tipo de cambio fijo. Los movimientos de capital y el comercio libres facilitarían la estabilización y garantizarían el desarrollo.

El monetarismo internacional no funcionó como se había anunciado. Sus resultados en Argentina fueron un fracaso espectacular: un *peso* sumamente sobrevaluado que estaba sostenido por un gran incremento en la deuda externa y contribuía a la especulación financiera desenfrenada y al estancamiento del sector industrial. En Brasil, hubo un breve y parcial coqueteo con la teoría; el tipo de cambio fue fijado a comienzos de 1980 y debía ser el instrumento clave para alterar las expectativas inflacionarias. No lo hizo. En cambio para compensar la sobrevaluación que tuvo lugar en el entretanto, fue necesario llevar a cabo más adelante una gran devaluación, con la consiguiente alza en la inflación interna. En Chile, el enfoque monetario tuvo su prueba más larga y más exitosa. Hasta 1980, sus partidarios estaban convencidos de que el crecimiento de la economía chilena perduraría y que el ajuste a las condiciones internacionales adversas sería rápido y sin costos indebidos. Al final, el ingreso per cápita chileno declinó más del 11% entre 1981 y 1984, y el país tuvo la relación deuda-ingreso más alta de los países deudores del hemisferio.

Estos resultados reflejan tres limitaciones importantes del análisis monetarista internacional: una aplicación al corto plazo de lo que son, en el mejor de los casos, condiciones de equilibrio de largo plazo; atención inadecuada a los componentes de la balanza de pagos y preocupación solamente por un total general, y una atención al equilibrio macroeconómico en lugar de al desarrollo económico. Estas cuestiones serán examinadas brevemente a continuación.

La paridad de poder adquisitivo y la proporcionalidad entre la oferta monetaria y el ingreso nominal son relaciones que resultan aproximadamente sólo en el largo plazo. Un tipo de cambio fijo requiere que los países a través del tiempo mantengan sus niveles de precios alineados, en la misma forma que los grandes incrementos en la oferta monetaria están asociados con tasas de inflación más altas y monedas no convertibles. Otra cuestión es que, especialmente en el caso de un país en desarrollo, se confíe en estas relaciones, junto con la capaci-

dad para responder instantáneamente y con flexibilidad perfecta en materia de precios y salarios, para ajustar automáticamente la balanza de pagos en el corto plazo. El tipo de cambio real apropiado no se materializó, ni durante la época de auge ni durante la declinación, como lo aprendieron los países a su pesar.

Una razón importante por la que los tipos de cambio se sobrevaloraron, y que fueron ignorados, es la preocupación del monetarismo internacional solamente con la posición de reservas y su dependencia de la sabiduría del mercado para hacer la distribución adecuada entre los déficit de la cuenta corriente y los superávit de la cuenta de capital. La simetría está mal colocada. Los grandes ingresos de capital en respuesta a las diferencias en las tasas de interés pueden sostener tipos de cambio que perjudican el desarrollo de una capacidad exportadora que se pueda sostener y, por lo tanto, la capacidad para pagar la deuda. Puesto que los flujos de capital establecen corrientes futuras de pagos, inherentemente están llenos de dificultades potenciales; ésta es aún más la situación cuando los préstamos son de corto plazo, las tasas de interés son reajustables cada seis meses y la oferta continua de capital es incierta. Lo que aparece como una posición fuerte de balanza de pagos, medida por las reservas, se puede deteriorar rápidamente debido a la atención inadecuada que se ha dado a los componentes de la balanza de pagos.

El monetarismo global no sólo se enorgullece de su enfoque total de la balanza de pagos, sino que también ignora la composición sectorial de la economía. Puede hacer eso debido a que el tipo de cambio garantiza la percepción de un equilibrio. Desafortunadamente, lo que es correcto desde la perspectiva estrecha de la balanza de pagos a corto plazo, no es necesariamente correcto para el plazo más largo. Sin embargo, no se permite ninguna intervención de política para proteger la actividad interna, a pesar de la posibilidad de que haya cambios irreversibles en la estructura de la producción. En la práctica, el enfoque monetario en su aplicación al Cono Sur fue equivalente a favorecer los servicios a expensas de los bienes comerciales y, particularmente, de los productos manufacturados. La industria quedó expuesta a nueva competencia del exterior, y fue incapaz de competir. Los servicios fueron la respuesta. El problema es que ellos no constituyen una fuente independiente de desarrollo económico. Responden en forma pasiva a los ingresos más altos que se derivan de otras fuentes; ellos no impulsan a las economías hacia adelante o proporcionan

la base para lograr aumentos continuos de productividad; tampoco garantizan una corriente continua de exportaciones que se requieren en el futuro para pagar el servicio de la deuda y para pagar las importaciones complementarias.

Estas son las bases del escepticismo acerca de lo apropiado del énfasis del monetarismo internacional. También se aplican en parte a los programas de estabilización del FMI que incorporan parte del mismo marco de referencia analítico.

El FMI, sin embargo, modifica el monetarismo internacional en dos aspectos importantes. Primero, acepta la posibilidad de una devaluación real como fuente de cambios en los patrones de gasto lo mismo que la reducción de los gastos por la vía de ingresos reales más bajos. El monetarismo global ortodoxo insistiría en la inutilidad de la devaluación y pediría la restricción interna exclusivamente. El reconocimiento de la necesidad de una devaluación corresponde a un interés mayor con el estado específico de la cuenta corriente. En realidad, los programas del FMI limitan explícitamente el acceso público a los mercados de capital externos, forzando deliberadamente el ajuste a la cuenta corriente. Segundo, el FMI reconoce que hay rezago de tiempo en el ajuste y que los mercados internos no son perfectos. Los programas hacen concesión explícita, aun cuando quizás no suficiente, al papel del financiamiento internacional como un aditamento necesario a la austeridad interna.

A pesar de estas modificaciones, el esquema de estabilización del FMI padece de su continua insistencia en un diagnóstico de exceso de demanda en todos los países en todos los tiempos. Lo que es apropiado para México como país exportador de petróleo con dificultades de balanza de pagos y de deuda en 1982, no es aplicable igualmente a los importadores de petróleo de la región o quizás al mismo México en 1985. Las condiciones de la oferta también son parte central de la historia, especialmente en América Latina. Operan de tres maneras importantes. En primer lugar, hay lagunas significativas entre la reducción de los gastos en un sector y el aumento de la producción en otro sector. En segundo lugar, el manejo de la demanda a través de tasas reales de interés altas y de tipos de cambio realineados también afecta las metas de precios y de producción de firmas. Cuando hay escasez de capital de trabajo y de insumos importados, se disminuye la producción y los precios suben para compensar los costos más altos. Además, puesto que los costos financieros constituyen una parte gran-

de, y creciente, de los déficit fiscales, las cuentas del gobierno también pueden deteriorarse. En tercer lugar, los recortes del sector público caen en una forma desproporcionada sobre la formación de capital. La inversión privada complementaria también se reduce, y con ella, los futuros abastecimientos.

La desinflación, en otras palabras, es más complicada que una simple reducción de la demanda y no es tan fundamental para el mejoramiento de la balanza de pagos como insiste el modelo analítico del FMI. En realidad, inclusive pueden ser incompatibles: los cambios que se requieren en los precios relativos para estimular un superávit comercial es probable que ejerzan presiones inflacionarias. En la práctica, por lo tanto, los programas del Fondo son irreales en cuanto se refiere a sus metas y aparentemente en forma deliberada. Según las palabras de uno de sus funcionarios. "En general, los programas de política correctiva deberían apuntar a reducciones significativas en la tasa de inflación —aun cuando no parezcan particularmente ajustadas a la realidad— con el objeto de influir positivamente en las expectativas" (Guitian, 1982-1985). Pero nadie se engaña. Todo lo que ocurre es una combinación inadecuada de incrementos continuos en los precios y de capacidad ociosa, y expectativas de que la estabilización no puede continuar.

CRECIMIENTO INDUCIDO POR LAS EXPORTACIONES ⁷

La estabilización bajo la guía del FMI es una política de corto plazo. El crecimiento inducido por las exportaciones es una estrategia de desarrollo para largo plazo que preconiza la integración completa a la economía internacional. La demanda internacional es altamente elástica y proporciona una fuente confiable de crecimiento sostenido. Para penetrar los mercados mundiales, todo lo que tienen que hacer los países en desarrollo es seguir las señales de las ventajas comparativas para explotar sus costos más baratos. Dicha estrategia exige limitaciones a la intervención del sector público y correcto alineamiento de los precios. Los tipos de cambio no deben estar sobrevaluados, como ocurre inevitablemente como resultado de la protección a las importaciones. Las tasas de interés deben ser positivas en términos reales, en

⁷ Para dos análisis de la política de los países en desarrollo que concluyen con la defensa de una orientación hacia afuera, ver B. Balassa (1981) y A. Krueger (1984).

lugar de negativas, y no deben subsidiar la industrialización de uso intensivo de capital, sustitutiva de importaciones. Los salarios reales deben ser determinados por competitividad internacional en lugar de por mandato: los problemas de balanza de pagos frecuentemente se derivan de las demandas excesivas e indisciplinadas de los factores.

La teoría no es novedosa. Se parece al *laissez faire* del siglo XIX. Lo que le ha dado a este enfoque especial consideración en años recientes ha sido el éxito de los países de Asia Oriental. Las exportaciones han sido un ingrediente importante del rápido crecimiento de su ingreso. Aunque la economía mundial ha tenido problemas desde la primera crisis petrolera, estos países se las han arreglado para sostener su expansión, a pesar de una mayor vulnerabilidad a las conmociones del comercio. Las economías comprometidas a una estrategia hacia afuera como ésta, han evitado una crisis de la deuda como la que limita el crecimiento de América Latina. Es una idea que funciona.

Como lo resume uno de los partidarios de la promoción de las exportaciones: "Han surgido tres puntos principales de la experiencia de los países que optaron por el crecimiento inducido por las exportaciones. Primero, sus notables tasas de crecimiento estuvieron asociadas con el crecimiento rápido de las exportaciones; segundo, en todos los países donde fue posible contrastar la evolución antes y después de los cambios de política la tasa de crecimiento sin duda saltó fuertemente después de la adopción de las estrategias orientadas hacia la exportación, y tercero, las altas tasas de crecimiento sostenido indicaron que las políticas orientadas hacia afuera creaban efectos dinámicos en las economías", (Krueger, 1985:20)... Hay dos conjuntos de observaciones que hacer. El primero se relaciona con la "generalización" de la estrategia; el segundo, con los medios para llevarla a cabo.

El crecimiento inducido por las exportaciones no es una ruta universal para el éxito. Por una parte, hay una falacia de composición. Si todos los países en desarrollo trataran de perseguir la estrategia al mismo tiempo, la competencia subsiguiente rebajaría la ganancia de todos. Los que iniciaran la estrategia más tarde probablemente obtendrían menos ganancia al seguir la política que aquellos que les precedieron. (Esto es todavía más así, si el éxito obtenido temprano provoca respuestas proteccionistas en los países importadores). Lo que cuenta no son las tasas de crecimiento espectacularmente altas en sí mismas, sino las diferencias en las ventajas en comparación con una asignación alternativa de los recursos. Si las exportaciones se deben vender a pre-

cios menos remunerativos a fin de competir, el mercado extranjero es menos atractivo como fuente de dinamismo.

Las ventajas derivadas del comercio no son lineales. A medida que las economías se vuelven progresivamente más abiertas, los beneficios marginales disminuyen. La diferencia en la eficiencia interna entre exportar e importar la última unidad de comercio es más pequeña que la que existe entre exportar e importar la primera. Cuando las exportaciones vienen a representar altas proporciones del ingreso nacional, los beneficios marginales dependen exclusivamente de la dinámica de los cambios de productividad en los sectores exportadores, no en las ganancias estáticas derivadas del comercio. Para los países grandes, los retornos decrecientes se presentan mucho más temprano. Conviene recordar que Japón solamente exporta el 15% de su producto bruto. La mayor cantidad no es necesariamente lo mejor.

Mucho depende también de la composición del comercio. Hay una diferencia entre los países de América Latina ricos en recursos y los países de salarios bajos y pobres de recursos del Asia Oriental. Las exportaciones de manufacturas de uso intensivo de mano de obra del Asia Oriental son compatibles con un aumento en el empleo y con una mayor igualdad en el ingreso. La promoción indiscriminada de exportaciones de América Latina puede aumentar las utilidades a expensas de la participación de los salarios y perjudicar en realidad el surgimiento de las exportaciones no tradicionales.

Además, un alto grado de apertura no es una bendición pura. Hace que la economía sea más susceptible a las conmociones externas. Una respuesta interna efectiva requiere considerable flexibilidad de precios internos y movilidad de recursos. Si éstos faltan, lo que aparentemente puede ser la mejor estrategia de integración internacional puede resultar inferior. La crisis de la deuda latinoamericana se deriva en parte de la integración internacional *asimétrica* de la región. Era más fácil abrir los mercados de capital que establecer la base de un crecimiento continuo de las exportaciones; una cosa fue sustituto de la otra.

El análisis empírico, interpretado adecuadamente, justifica una visión más cautelosa de lo que se puede esperar que logre el crecimiento inducido por las exportaciones en relación con una amplia muestra de países en desarrollo. Balassa (1978:187) escribe correctamente:

...el aumento del PNB de Corea hubiera sido un 37% más pequeño si la tasa de crecimiento de sus exportaciones hubiera sido

igual al promedio de los países considerados. La proporción correspondiente es del 25% para Taiwán. En el otro extremo, en Chile, la India y México, respectivamente, el incremento del PNB hubiera sido un 14, 12 y 8% mayor si esos países hubieran tenido tasas promedio de crecimiento de las exportaciones.

Con todo, la selección de esos casos extremos exagera el verdadero impacto de un crecimiento más rápido de las exportaciones. Ese efecto cae típicamente entre 0.1 y 0.2 puntos porcentuales de crecimiento agregado por cada punto porcentual de crecimiento de las exportaciones, con una elasticidad más pequeña a medida que se agregan otras variables causativas. Así, en un estudio reciente, cuando el crecimiento del volumen de las exportaciones se introduce solo, su elasticidad es 0.2; cuando se agrega la tasa de crecimiento de la inversión, dicha tasa tiene cuatro veces la influencia del crecimiento de las exportaciones —que ahora se reduce a 0.07— y el grado de explicación total aumenta significativamente (Krueger 1983:41-46 y Agarwala 1983:55). Y cuando se tiene en cuenta también la influencia independiente del crecimiento agropecuario, su efecto es casi seis veces tan grande como el crecimiento de las exportaciones, y más significativo estadísticamente.⁸ El crecimiento de las exportaciones no es un determinante único.

Tales ejercicios estadísticos no prueban realmente la hipótesis del crecimiento *inducido por las exportaciones*, sin embargo. Para hacer eso se requiere el cálculo de la relación entre la evolución agregada y el punto hasta el cual la tasa de crecimiento de las exportaciones *excede* el crecimiento general. Con tal especificación, no hay relación estadísticamente significativa. Esto quiere decir que las historias del éxito de Corea y Taiwán de un crecimiento más rápido de las exportaciones que de la producción para el mercado interno son *sui generis*, y no se repiten en una muestra más grande de países en desarrollo.⁹

Además, la simple relación observada entre el crecimiento del producto y el de las exportaciones incorpora parcialmente el argumento estructuralista de la importancia de las importaciones: las exportacio-

⁸ En esta regresión se emplea la muestra y datos de Agarwala (1983:12), como lo hago en las subsiguientes regresiones (los valores del estadístico *t* están entre paréntesis; R^2 están ajustados por grado de libertad):

$$Gy = 2.06 + 0.84 Ga + 0.15 Gx \quad R^2 = 0.58$$

(3.6) (4.8) (3.2)

$$^9 Gy = 5.2 + 0.08 (Gx - Gy) \quad R^2 = -0.01$$

(11.4) (0.8)

nes son también una variable de intermediación que refleja una mayor disponibilidad de divisas para la compra de importaciones necesarias. Para el mismo conjunto de 31 países en desarrollo del Banco Mundial para la década 1970-1980, al sustituir el volumen de exportaciones por el volumen de importaciones como la variable causativa, aumenta significativamente el grado de explicación estadística; R^2 sube de 0.29 a 0.48; su coeficiente indica que un punto adicional de crecimiento de las importaciones vale 0.33 puntos de crecimiento del producto, comparado con la contribución de las exportaciones de 0.21 puntos. Ninguno de los dos, tomados separadamente, constituye una explicación adecuada. Cuando se introducen tanto el volumen de las exportaciones como el volumen de las importaciones en la misma ecuación, cada uno de ellos es significativo estadísticamente y positivo; pero el volumen de las importaciones es mucho más significativo estadísticamente y tiene un coeficiente de 0.27 comparado con uno de 0.10 para el volumen de exportaciones.¹⁰

El propósito de estos cálculos estadísticos es establecer que la orientación exportadora no es más una panacea que la sustitución de importaciones. Esta aseveración no es para negar que una estrategia orientada hacia afuera puede ser a veces la indicada. Pero no elimina que la sustitución *eficiente* de importaciones a veces sea una opción preferible para acelerar el crecimiento. No hay sustituto para el análisis caso por caso de cuáles son las políticas de desarrollo apropiadas.

Una segunda objeción de envergadura a la insistencia del crecimiento inducido por las exportaciones es su sesgo excesivo contra la intervención del Estado. Al hacer hincapié en los efectos adversos de las distorsiones de precios sobre el crecimiento, este punto de vista teórico se propone claramente desacreditar el punto de vista "estructuralista". "Su enfoque hizo hincapié en el papel del gobierno más bien que en el de los mercados... Se supuso además que el gobierno... puede ejecutar el programa necesario de movilización de recursos y asignación de recursos por medio de mandatos administrativos" (Agarwala, 1983; 3-4). La conclusión de que las distorsiones importan, y son primordialmente el producto de la intervención estatal, hace válido el énfasis neoclásico en la cuestión de lograr los precios correctos.

$$\begin{array}{l}
 {}^{10} G_y = 3.5 + 0.33 G_m \quad R^2 = 0.46 \\
 \quad \quad (7.9) \quad (5.1) \\
 G_y = 3.4 + 0.10 G_x + 0.27 G_m \quad R^2 = 0.50 \\
 \quad \quad (8.1) \quad (1.8) \quad (3.8)
 \end{array}$$

Un argumento clave y que se hace cada vez con más frecuencia, es el de que estas distorsiones constituyen una influencia estadísticamente significativa, y negativa, sobre la tasa de crecimiento. Se dio prominencia a este resultado en el *World Development Report* de 1983: "La tasa promedio de crecimiento de dichos países en desarrollo con bajas distorsiones en los años setenta fue cercana al 7% por año, dos puntos porcentuales más alta que el promedio general. Los países con altas distorsiones promediaron un crecimiento de alrededor del 3% por año, dos puntos porcentuales más bajo que el promedio general" (p. 61).

Dicha conclusión, sin embargo, no resiste muy bien ni siquiera un escrutinio casual. El componente más influyente del índice de distorsión general es la distorsión del tipo de cambio. Bien sea que se tome por sí mismo, o en conjunto con otros componentes, un tipo de cambio valuado incorrectamente explica la más alta proporción de la variancia en la tasa de crecimiento agregado. Su efecto es fundamental. Es evidente que si la distorsión en el tipo de cambio es fuente importante de una evolución desfavorable, debería hacer sentir su efecto a través del retraso en el volumen de exportaciones. Con todo, ¡hay una relación estadísticamente insignificante entre el crecimiento del volumen de las exportaciones y el índice de distorsión del tipo de cambio! En realidad, el R^2 calculado es -0.01 y no está ni remotamente cerca de un nivel aceptable de explicación. En cualquier forma que el índice calculado de distorsión del tipo de cambio influya en el crecimiento, aparentemente no es por la vía de las exportaciones.¹¹ Otro índice de distorsión sectorial que se puede comprobar rápidamente es el que se ha desarrollado para la agricultura. El crecimiento agropecuario tampoco está asociado con la distorsión medida en los precios agropecuarios.¹²

Uno no puede fácilmente desdeñar estos resultados sectoriales. Es difícil argüir que uno está midiendo bien sus distorsiones si ellas no ejercen influencia donde son más relevantes. Mi conclusión es otra: que el análisis estadístico *no* es "un argumento poderoso... a favor de evitar altas distorsiones de los precios en el comercio, en los mercados de factores, lo mismo que en los productos no comerciales"

$$^{11} G_x = 5.3 - 1.1 D \times R \quad R^2 = -0.01$$

(2.0) (0.8)

$$^{12} G_a = 3.8 - 0.44 DA \quad R^2 = 0.01$$

(4.5) (1.1)

(Agarwala 1983:46). Más bien, los resultados ampliamente publicados del Banco Mundial están fundamentados inadecuadamente en un índice de distorsión que tiene un contenido analítico limitado.

Estos resultados obviamente no justifican una política de lograr arbitrariamente los precios equivocados. Pero tampoco quiero yo confinarme a la conclusión de que la intervención selectiva puede ayudar a producir los precios correctos donde el mercado no lo hace; sobre eso hay sustancial acuerdo conceptual, si no operativo. La proposición más fundamental, más bien, es la de que la corrección de los precios debe decidirse con referencia a una estrategia amplia de desarrollo, y no independientemente de ella. La sobrevaluación del tipo de cambio durante las etapas iniciales del periodo de sustitución de importaciones a principio de los años cincuenta, jugó un papel positivo en muchos países latinoamericanos. Gravó las utilidades excesivas de las exportaciones agropecuarias que se estaban beneficiando del auge de los precios de los productos primarios a causa de la guerra de Corea, y las transfirió al sector industrial. En contraste, la sobrevaluación del tipo de cambio inherente en la estrategia del Cono Sur para reducir la inflación a fines de los años setenta fue un desastre. Es la propiedad de las estrategias lo que está bajo discusión.

Lograr las políticas correctas es algo más que lograr los precios correctos. Realignar adecuadamente la producción puede requerir incentivos que exageran las señales del mercado. La eficiencia es con frecuencia la consecuencia de distorsiones exitosas: esa es la típica historia de última hora del desarrollo económico que ha tenido éxito. Las tasas reales de interés negativas sobre el crédito en Corea en los años setenta no obstaculizaron la industrialización o las exportaciones; las altas tasas reales positivas en Chile a fines de los años setenta no ayudaron a impedir la desviación de los recursos hacia aplicaciones especulativas, no productivas. Hay pruebas sustanciales de que el éxito originado en las exportaciones de Taiwán y Corea no se derivó de una actitud neutral del Estado, sino de estrategias intervencionistas coherentes.

CUATRO CUESTIONES PRINCIPALES

En esta forma las ideologías económicas contendientes han sido parte central de la moderna experiencia de desarrollo de América Latina. Ese debate actualmente continúa bajo el impulso de la más severa

caída de la actividad económica desde la Gran Depresión. El ingreso per cápita de la región declinó cerca del 10% a principios de los años ochenta. Para algunos países, los niveles de producción industrial están ahora donde estuvieron hace una década o más. Un ingrediente novedoso, pero bienvenido, de la presente discusión es un regreso a los gobiernos civiles y un proceso de redemocratización en muchos países. Finalmente, debido a la ubicuidad de los programas de estabilización, las opiniones del Fondo Monetario Internacional tienen un auditorio grande y cautivo en toda la región.

Frente a estas influencias, parece que está ganando terreno en la región un neoestructuralismo pragmático. Sus características se pueden ilustrar con referencia a cuatro cuestiones principales que actualmente confrontan los políticos: la deuda externa, la inflación, la distribución del ingreso y la función del Estado.

La deuda latinoamericana, como bien se sabe, es desproporcionadamente alta en comparación con otras áreas en desarrollo. Como consecuencia, los países de la región se han visto forzados a hacer ajustes sin precedentes para compensar los efectos adversos de las altas tasas internacionales de interés. La recesión de los países industrializados y la limitada oferta del orden del 5.7% del producto bruto para satisfacer las obligaciones de intereses ha requerido una transferencia interna equivalente de recursos reales al sector público, que en la mayoría de los países es el deudor principal.

Hasta ahora, con pocas excepciones, los pagos se han hecho, a pesar de una carga que es más del doble del nivel de las reparaciones posteriores a la Primera Guerra Mundial que Alemania consideró intolerables. Ha habido muy poco apoyo para la moratoria unilateral o el rechazo a la continuación de las relaciones económicas internacionales. A pesar de una larga tradición de estrategia de desarrollo orientada hacia adentro en la región, ha habido aceptación de la necesidad de mayores exportaciones, lo mismo que de menores importaciones. Los superávits comerciales de México y Brasil han alcanzado niveles sin precedentes.

Pero estos logros, basados en una emergencia, no significan que los resultados actuales del comercio se pueden extrapolar mecánicamente. Hay poco entusiasmo por la continuación indefinida de la presente transferencia de recursos de la región, aun en condiciones en que el crecimiento del comercio mundial podría hacer factibles los superávits de las exportaciones. Hay razones válidas para resistir. Una es que las

políticas que se requieren para efectuar las transferencias contradicen la meta de estabilizar las presiones inflacionarias. La devaluación, requerida para mantener la competitividad de las exportaciones, agrega a los costos, y de aquí que alimenta nuevamente la inflación. Adicionalmente, la gran extracción de recursos que hace el sector público agrega a la inflación debido a los esfuerzos del sector privado para defender sus ingresos. El recorte de los gastos gubernamentales internos no es una solución atractiva porque envuelve el riesgo de extralimitarse y provocar una declinación de la producción en lugar de los precios. La financiación de los déficit mediante deuda en lugar de imprimir moneda es aproximadamente equivalente a imprimir aún más moneda debido a los explosivos pagos de intereses que es necesario hacer posteriormente.

En segundo lugar, los recursos que han sido transferidos se han hecho primordialmente a expensas de la inversión. Tratar de comprimir el consumo sólo no ha sido posible. Hay resistencia a una mayor declinación en los estándares de vida. Entonces los intentos para servir completamente una deuda grande al presente perjudican la habilidad para pagar en el futuro. Las exportaciones que deben hacerse mañana requieren aumentos de capacidad hoy día. Pero los países que están siendo forzados prematuramente a transferir tan grandes proporciones de su ahorro no pueden darse el lujo de invertir.

Ni los planes de estabilización de corto plazo ni las estrategias de desarrollo de largo plazo orientadas hacia afuera responden adecuadamente al problema. Si se persiguen objetivos inmediatos de balanza de pagos con gran prioridad, la inflación y niveles bajos de inversión interna son los resultados más probables. Descansar en altas tasas de crecimiento de las exportaciones para inducir nuevos flujos de capital, y así reducir el tamaño de las actuales transferencias de recursos, ignora los efectos desalentadores de los desequilibrios internos sobre los prestamistas potenciales. La posición de la mayoría en América Latina apoya la continuación de los acuerdos con el FMI y las negociaciones con los bancos, pero también insiste en la importancia de que se consiga un alivio de la deuda externa como condición necesaria para una recuperación económica sostenida.

El problema de la inflación, desde el punto de vista neoestructural emergente, está ahora relacionado, en muchos países, con el manejo de la deuda externa, y, más generalmente, con las conmociones emanadas de la economía internacional. Hay continuidad con la doctrina

estructuralista que niega la efectividad de las políticas monetarias y fiscales ortodoxas. Pero también hay un cambio. Las tasas de inflación de más de tres dígitos en Argentina y Bolivia y de cerca del 200% en Brasil y Perú no se pueden tolerar más tiempo. Estas provocan inestabilidad e incertidumbre de los ingresos reales y amenazan a los segmentos de la población que no tienen medios para defenderse por sí mismos. Distorsionan los incentivos económicos y disminuyen la actividad productiva.

Los experimentos con los programas de estabilización del FMI tampoco han reforzado la propensión ni siquiera de los grupos conservadores internos a una mayor austeridad. Cualquier que haya sido el éxito en fortalecer la balanza de pagos, ese éxito no se ha duplicado en la lucha contra la inflación. Incluso en deudores de buen comportamiento como México y Brasil, el progreso ha sido limitado. Si bien se puede argüir que las políticas convencionales en la práctica han sido inadecuadamente rigurosas, hay más simpatía en la región que en los centros financieros internacionales del por qué ellas nunca lo han sido.

Existe cada vez más la apreciación de que lo que requieren las economías latinoamericanas de alta inflación, indexadas (formal e informalmente), es algo más que la reacción monetarista o la complacencia estructuralista. En una obra reciente (Williamson, 1985) se da un ejemplo de algunos nuevos pensamientos sobre el tema. Más impresionante todavía es el esfuerzo para aplicar algunos de los principios en la lucha contra la inflación acelerada en Argentina, en el contexto de un acuerdo con el FMI. Estos enfoques, si bien incluyen el control y la reforma monetaria como pieza central, y requieren el control fiscal, también reconocen que la inflación es síntoma de demandas incompatibles de los factores. Una política de ingresos, bien sea en la forma de controles de precios y salarios, planes para la conversión de la moneda, o un pacto negociado explícitamente, es por lo tanto un componente fundamental de cualquier conjunto de medidas antinflacionarias efectivas. Si bien la prioridad que se da a la inflación continúa siendo una prueba de sensibilidad ideológica, lo mismo que ocurrió en las controversias de los años cincuenta, hay mayor consenso que nunca sobre esta cuestión vital.

Lo mismo es cierto de la distribución del ingreso. Aun cuando el ajuste de corto plazo ha monopolizado la atención, y la preocupación con la igualdad aparentemente ha pasado a un segundo plano, esta cuestión inevitablemente continúa siendo importante para América

Latina debido a la gran cantidad de pobreza y a la desigualdad espectacular. En realidad el estancamiento y la declinación de los años recientes posiblemente ha agravado las diferencias de ingreso. Las disminuciones en los salarios reales han sido grandes en muchos países, mientras que las ganancias de los propietarios privados, un grupo selecto, han aumentado. Con todo, a pesar de la magnitud probable de estos cambios de distribución, que aún no se han estudiado y documentado, las políticas populistas simplistas de grandes aumentos en los salarios nominales para compensar las pérdidas no han ganado apoyo. Se han hecho sacrificios, y continúan siendo aceptables, siempre y cuando haya una expectativa razonable de que servirán para algo más que el enriquecimiento de otros.

Hay límites. Los salarios reales no pueden ser siempre residuales. Los gobiernos han reconocido esta realidad y no han hecho esfuerzos incesantes para reducir los salarios, o para eliminar los subsidios de precios incluso en los casos en que se les ha aconsejado que lo hagan. Hay sabiduría en este ablandamiento de la autoridad. No hará mucho bien tener éxito, aparentemente, en lograr la estabilización a expensas de distribuciones incompatibles del ingreso que más adelante crearán nuevas presiones inflacionarias. Tampoco se puede ya diseñar una estrategia de desarrollo en la cual el crecimiento toma precedencia absoluta, y la distribución vendrá más tarde. Estas son algunas de las lecciones que los hombres astutos han aprendido, y que la nueva política de la región refuerza.

La prueba que está por venir es la capacidad para distribuir los beneficios de un crecimiento renovado, de tal manera que se tengan en cuenta las preocupaciones distributivas, sin sucumbir a ellas. En esta posición intermedia que está surgiendo, hay lugar para que la política pública influya en los perfiles de producción a nombre de los objetivos de empleo lo mismo que para tratar los excesos de pobreza y de desempleo.

Esto nos lleva a la cuestión final de la estrategia que en algún grado incorpora a las otras, la función del Estado. Dentro de América Latina la credibilidad del "dejar hacer", debido quizás a la experiencia del Cono Sur, es menos ahora de lo que fue en la región o de lo que parece ser entre algunos economistas de organismos internacionales. Pero también hay menos fe en el *dirigismo*, y en la facultad del gobierno para intervenir siempre con éxito. Los proponentes de estrategia del desarrollo orientadas exclusivamente al mercado no son los únicos que

critican el desempeño del sector público en los últimos años. Pocos defenderían la proliferación de subsidios, exenciones tributarias, regulaciones arbitrarias, proliferación de empresas del Estado, y los mayores gastos de los gobiernos centrales durante el apogeo de las entradas de capital en los años setenta. Tampoco, por algún tiempo, ha habido una creencia muy amplia en América Latina de que la planificación extendida debería suplantarse las decisiones del mercado.

El clima en la región no está a favor de estrategias de desarrollo que impidan una función al Estado, pero se inclina más bien hacia la reconstrucción de un Estado efectivo desarrollista. No es tarea fácil reconciliar los diversos objetivos y demandas que una sociedad civil recién emancipada está articulando en muchas partes de la región. Los días de las antiguas alianzas entre el capital extranjero, el capital nacional y el Estado tecnócrata se han terminado. Nuevos lazos de cooperación entre el Estado y los sectores productivos, el capital lo mismo que la mano de obra, tienen que forjarse. Es necesario definir nuevas fronteras a la presencia del Estado, al tiempo que es necesario encontrar una nueva capacidad para generar superávit públicos.

Por difícil que sea, hay un amplio compromiso en América Latina para enlistar y usar la intervención del gobierno en forma más productiva. Esto se traduce en una mayor selectividad y descentralización de autoridad; en acceso más confiable a los recursos reales en lugar de medidas secundarias que provocan otros desequilibrios; en atención a la política macroeconómica lo mismo que a las presiones sobre los costos que reproducen altas tasas de inflación; en adecuado crecimiento de las exportaciones para reducir la limitación al crecimiento que se deriva de la balanza de pagos; las exportaciones son un medio, no un fin, importante por su suministro regular de divisas más bien que por su dinamismo industrial; y la aceptación de la integración a los mercados financieros internacionales, en la medida en que compensen, más bien que induzcan, la vulnerabilidad a las conmociones internas y externas.

Estos son algunos de los elementos centrales del nuevo pensamiento económico de la región. Ese neoestructuralismo emergente recombina más que reinventa nuevas perspectivas teóricas. Ha aprendido de la sucesión de modelos y de estrategias de desarrollo que prometían éxito. Y quizás por sobre todo refleja una realidad política: los nuevos gobiernos civiles, y los antiguos, hallan atractivo este pragmatismo y la

flexibilidad. La estrategia del desarrollo comprende más que los modelos técnicos.

ECONOMÍA POLÍTICA

A pesar de los signos de convergencia en los enfoques teóricos sobre los principales problemas económicos de la región, persisten diferencias evidentes. Es probable que continúen, a pesar de una mayor investigación y de la acumulación de evidencia empírica. No existe una sola descripción objetiva de las relaciones económicas subyacentes sobre la cual puedan ponerse todos de acuerdo. Los puntos de vista diversos y contradictorios continuarán siendo defendidos. En última instancia, la estrategia que se escoja para poner en práctica la política dependerá de consideraciones políticas más que de su coherencia económica. Esas políticas, a su vez, afectan no solamente los resultados, sino las relaciones básicas mismas. Eso es lo que hace que la economía aplicada sea una criada de la política en lugar de una ciencia pura.

Esta caracterización contradice la teoría todavía popular de política económica que promulgó Jan Tinbergen. En esa formulación, la teoría económica y la econometría proporcionan un solo modelo básico que especifica la interacción de las variables económicas, incluso su respuesta a los instrumentos de política. La tarea de la política es la de escoger uno de los resultados factibles como solución preferida ponderando metas tales como el crecimiento, la estabilidad de los precios, la distribución del ingreso, etcétera. Los valores intervienen explícitamente sólo en la selección de las ponderaciones en la función objetiva.

La realidad no es tan nítida. Las relaciones básicas de comportamiento económico no se conocen con certeza. Las hipótesis contradictorias disfrutan de larga vida, y pocas veces se reconcilian del todo con la evidencia histórica. La información adicional modifica la presentación de posiciones que se han mantenido fuertemente, pero pocas veces conduce a su abandono: las contorsiones y las vueltas de la controversia monetarista-keynesiana de los últimos cincuenta años es un ejemplo notable. Hay buena base para el escepticismo en ausencia de experimentos puros. La evidencia no es decisiva cuando todos los demás factores no se mantienen constantes. La ideología —un sistema de creencia antelada— sirve para identificar la estructura implícita en la masa de datos históricos generados bajo una variedad de condiciones. Esa es la razón por la cual algunos chilenos conceden que las

políticas de Allende pueden haber fracasado, sin refutar el marco de referencia teórico que les sirve de base; y el por qué otros afirman confiadamente que el monetarismo global sigue siendo válido, pero que fue interrumpido prematuramente por la devaluación de 1981.

La subidentificación es endémica no simplemente debido a la complejidad de los sistemas económicos, sino también a que las políticas mismas influyen en el comportamiento. Esta es una de las ideas valiosas de la nueva escuela de economía que propone expectativas racionales. Sostiene la incapacidad para predecir con base en la pasada evidencia a medida que se pasa de un régimen de política a otro, puesto que las respuestas observadas de los agentes económicos son adaptaciones a las expectativas de los efectos de las intervenciones de política. El análisis es especialmente aplicable al medio latinoamericano que está sujeto a frecuentes, y a veces espectaculares, cambios en la estrategia de desarrollo.

Algunos de estos defensores van más allá, e insisten que el sector privado prevé en forma perfecta, y por lo tanto compensa, la eficacia de la intervención gubernamental. Así, el rápido crecimiento de la oferta monetaria, debido a que contribuye a las expectativas inflacionarias, proporciona tasas de interés altas en lugar de bajas. Una función importante de las expectativas no implica su racionalidad, sin embargo el público no siempre tiene la razón, ni es omnisciente. Los autores de política eficaces también juegan y dan forma a las expectativas en lugar de verse limitados por ellas. Las expectativas proporcionan un grado adicional y bienvenido de libertad al permitir políticas que evitan resultados indeseables, aun en los casos en que los principios económicos convencionales indican que no pueden funcionar. Perón, y otros antes que él, comprendieron la irrelevancia de la evidencia pasada mucho antes de que los economistas académicos descubrieran el precepto. Todavía se sigue invocando.

En un mundo que está complicado además por el conocimiento imperfecto de variables exógenas como las tasas internacionales de interés, la demanda mundial, los términos de intercambio, las perturbaciones a la oferta interna, etcétera, el proceso de política de Tinbergen se invierte. Los líderes políticos escogen un modelo específico y a los asesores económicos que creen en él, parcialmente para racionalizar la aplicación de instrumentos preferidos. Los valores emergen no solamente en la selección de fines sino también en la de medios. Lo que diferencia las distintas ideologías no son tanto las metas —to-

dos están de acuerdo en la deseabilidad de un crecimiento sostenido y equitativo— o incluso sus pasos. Son los instrumentos de política lo que se debate. Ellos incorporan las ideologías y son los símbolos a los que reaccionan los grupos de electores.

No todas las políticas funcionan, por muy hábil que sea la tarea de venderlas. La inflación no declina, a pesar de la austeridad; la producción interna de bienes al alcance de los asalariados no aumenta marcadamente, a pesar de que aumente la distribución de los salarios; las necesidades de importación no disminuyen, a pesar de la inversión en la industria doméstica; las exportaciones no tienen auge, a pesar de la devaluación real. Los principios económicos les ponen trampas a los autores de las políticas, no debido a que sean siempre obligatorios sino debido a que sólo a veces son obligatorios. Además, si uno los evade por tiempo suficiente, el éxito puede autocumplirse. Esa es la promesa que ofrecen los modelos de todas las estirpes, populista o monetarista global.

El lujo de hacer experimentos no es ilimitado. A medida que la economía sea más abierta, cualquier desequilibrio interno se hace más inmediato y más restrictivo, y se desborda rápidamente a la balanza de pagos. La heterodoxia es por lo tanto, más riesgosa y rara en las pequeñas economías abiertas. No es sorprendente, por lo tanto, que los populistas destaquen una orientación interna en lugar de una internacional. El aislamiento aumenta la capacidad para elevar los salarios y agrandar el gasto público. Por el contrario, las posiciones conservadoras usualmente comienzan en la prurididad que se da a las señales del mercado internacional por la disciplina interna que ellas imponen.

Estas consideraciones también iluminan el por qué los regímenes militares parecen congeniar con los conjuntos de medidas rigurosas de estabilización. La preferencia no se deriva de una creencia firme en los ajustes automáticos del mercado. Los instintos militares son intervencionistas. Pero los líderes militares pueden racionalizar convenientemente la represión política en nombre de la flexibilidad necesaria en los precios y en los salarios. El objetivo no es una adaptación a una determinada estructura económica sino la reconstrucción radical de la sociedad civil. Los ingresos reales decrecientes se convierten entonces en un símbolo del éxito de la política debido a que muestran la determinación de mantener el curso hasta que el modelo económico básico sea aplicable.

En un ambiente de mayor libertad, sin embargo, la estabilización

casi siempre es tema de intenso debate. Eso pone a prueba especialmente la paciencia de los técnicos internacionales que están persuadidos de que *su* enfoque es el único y el correcto. Se puede tolerar la política solamente para explicar las políticas requeridas pero no para modificarlas. La falta de éxito en reducir la inflación y restaurar el crecimiento se achaca a una ejecución inadecuada en lugar de a un diagnóstico inapropiado. Y el éxito en ciertos indicadores, como por ejemplo la balanza de pagos, donde es más fácil de obtener debido a que con frecuencia se hace a expensas de otros objetivos, se invoca para reivindicar las políticas.

Pero la persistencia terca no es una virtud invariable bien sea que el modelo es heterodoxo u ortodoxo. Las señales no siempre son para ser desechadas. Ellas no sólo se refieren a la corrección técnica de la teoría sino que también tienen consecuencias políticas. La estabilización es un proyecto político-económico que tiene más probabilidad de tener éxito mediante una respuesta que sea adaptable que si es rígidamente ideológico. Una de las lecciones de este examen del estado de la ciencia económica en América Latina es la de que los modelos técnicos económicos, aun cuando están muy de moda, no son infalibles. Otra es la de que la selección y ejecución de cualquier modelo inevitablemente tiene un fuerte componente político que es mejor reconocerlo explícitamente. Una tercera es la de que el impacto de las políticas económicas es más predecible en un contexto político estable: lo que debe ser rígido no son las políticas sino el ambiente de política que les sirve de base.

Estas observaciones me permiten concluir en una nota de optimismo cauteloso. La redemocratización latinoamericana, aun cuando inspira crecientes e inconsistentes demandas, puede contribuir a políticas sanas y que obtengan un consenso, mediante la institucionalización de la legitimidad y promoviendo una flexibilidad pragmática. Los gobiernos representativos fuertes pueden evitar las tentaciones de las soluciones rápidas, al tiempo que no ignoran la información sobre la adecuación de las políticas que han sido probadas. El pensamiento económico latinoamericano es adecuado para la tarea; uno espera que las capacidades políticas internas y el clima internacional demuestren ser igualmente apropiados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agarwala, R. "Price Distortions and Growth in Developing Countries". *World Bank Staff Working Papers*, núm. 575, p. 55.
- Baer, Werner, 1972. "Import Substituting Industrialization in Latin America", *Latin American Research Review*, VIII, 1.
- Balassa, Bela, 1978. "Exports and Economic Growth: Further Evidence", *Journal of Development Economics*, p. 187.
- 1981. "The Process of Industrial Development and Alternative Development Strategies", *Princeton Essays in International Finance*, núm. 141.
- Berry, R., 1981. "Redistribution, Demand Structure and Factor Requirements: The case of India", *World Development*, IX, 7.
- Bonelli, R. y P. Vieira da Cunha, 1983. "Distribuição de renda e padrões de crescimento: um modelo dinâmico de economia brasileira", *Pesquisa e Planejamento Económico*, XIII, 1.
- CEPAL, 1965. *The Economic Development of Latin America in the Post-War Period* (New York).
- Fondo Monetario Internacional, 1977. *The Monetary Approach to the Balance of Payments* (FMI: Washington).
- Guitian, Manuel, 1982. "Economic Management and International Monetary Fund Conditionality" en T. Killick (ed.) *Adjustment and Financing in the Developing World*, (Washington), p. 95.
- Hirschman, Albert, 1961. *Latin American Issues*, Ed., (New York: The Twentieth Century Fund.)
- 1968. "The Political Economy of Import Substituting Industrialization in Latin America", *Quarterly Journal of Economics* (febrero).
- Krueger, Anne, 1983. *Trade and Employment in Developing Countries*, (Chicago: University of Chicago Press), Vol. 3, pp. 41-46.
- 1984. "Comparative Advantage Development Policy Twenty Years Later", en M. Syrquin, et al. (eds.), *Economic Structure and Performance: Essays in Honor of Hollis B. Chenery* (New York: Academic Press).
- 1985. "Import Substitution versus Export Promotion", *Finance and Development*, XXII, 2.
- Palma, Gabriel, 1978. "Dependency: A formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment", *World Development*, Vol. VI, núms. 7-8.
- Platt, D. C. M., 1980. "Dependency in Nineteenth-Century Latin America", *Latin American Research Review*, XV, 1., pp. 113-130.
- Stein, Barbara y Stanley, 1980. "D. C. M. Platt: The Anatomy of 'Autonomy'", *Latin American Research Review*, XV, 1, pp. 131-146.

- Whitman, M., 1975. "Global monetarism and the Monetary Approach to the Balance of Payments" (Brookings Papers on Economics Activity), núm. 3.
- Williamson, J. (ed.), 1985. *Inflation and Indexation; Argentina, Brazil and Israel*. (Washington: Institute of International Economics).